EXPOSICIÓN HISTÓRICO-EXEGÉTICA

DE LA

TEORÍA

DE LOS

PROCEDIMIENTOS CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVOS

DE

ESPAÑA Y SUS POSESIONES DE ULTRAMAR

POR EL

EXCMO. É ILMO. SEÑOR

DR. D. NICOLÁS DE PASO Y DELGADO

SENADOR DEL REINO
EX DIPUTADO Á CORTES
CONSEJERO DE ESTADO
FISCAL QUE HA SIDO DE LO CONTENCIOSO DE ESTE ALTO CUERPO
JEFE SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN CIVIL
ANTIGUO CATEDRÁTICO DE TÉRMINO DE LA FACULTAD DE DERECHO
Y RECTOR QUE FUÉ DE LA UNIVERSIDAD DE GRANADA
ABOGADO Y DECANO QUE HA SIDO VARIAS VECES DEL ILUSTRE COLEGIO
DE LA MISMA CAPITAL
INDIVIDUO CORRESPONDIENTE DE LA REAL ACADEMIA DE LA HISTORIA, ETC., ETC.



MADRID
EL PROGRESO EDITORIAL
22 — Calle del Prado — 22

1889

DEDICATORIA

AL EXCMO. É ILMO. SEÑOR

D. PRÁXEDES MATEO SAGASTA Y ESCOLAR

Cruz de primera clase de la Orden civil de Beneficencia, Gran Cordón de la Legión de Honor de Francia, Gran Cordón de la Orden de Leopoldo, Gran Cordón de la Orden Imperial de L'Osmanié, Gran Cordón del Nishán Iftijar, Gran Cruz de la Orden Pontificia del Santo Sepulcro, Gran Cruz de la Real Orden de la Torre y la Espada de Portugal, Gran Cruz de la Real Orden militar de Nuestra Señora de la Concepción de Villaviciosa, Gran Cruz de la Orden de Cristo, Gran Cruz de la Orden de la Rosa, Gran Cruz de la Orden Imperial austriaca de Leopoldo, Gran Cruz de los Santos Mauricio y Lázaro, Gran Cruz de la Orden de la Estrella Polar, Honor de primera clase de Kamechamea I, Busto del Libertador de los Estados Unidos, de Venezuela, etc.; Presidente honorario y Socio de mérito de varias Sociedades y Academias nacionales y extranjeras, Inspector general del Cuerpo de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos de España, ex Presidente del Congreso de los Diputados, antiguo Profesor de la Escuela de Ingenieros civiles, Diputado á Cortes, ex Ministro de Estado, ex Ministro de la Gobernación y Presidente del Consejo de Ministros.

Corresponden á V. E. la legítima honra y la gloria envidiable de haber iniciado y puesto en ejecución, después de discutida y aprobada por las Cortes y sancionada por S. M., la deseada ley sobre el ejercicio de la juris-

dicción contencioso-administrativa; la cual es una importante reforma, pedida con insistencia por grandes corrientes de opinión pública, y está llamada á producir, entre otros, el buen efecto de remover los notorios inconvenientes que la deficiencia del número de Consejeros de la Sección de lo contencioso, y de brazos auxiliares de la misma, ocasionaba; no permitiendo que el importante recurso contencioso-administrativo diese todos los resultados que debe producir, como garantía de los derechos vulnerados, á causa generalmente de involuntarios errores, cometidos por el Gobierno y sus Autoridades, y como freno de la arbitrariedad del Poder ejecutivo en su función administrativa.

Mis estudios y experiencia, como antiguo catedrático y escritor de Derecho procesal, y mi ya larga práctica como Fiscal del Consejo de Estado, me ponían en condiciones, y acaso en la obligación, de hacer una EXPOSICIÓN HISTÓRICO-EXEGÉTICA DE LA TEORÍA DE LOS PROCEDIMIENTOS CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVOS DE ESPAÑA Y SUS POSESIONES DE ULTRAMAR, *cuya obra en medio de sus disculpables imperfecciones, creo yo, ha de contribuir á popularizar las doctrinas de la nueva ley, facilitar su aplicación, salvar dificultades y establecer una base de necesaria jurisprudencia; mostrando, si no á los dignos Magistrados, que no lo han de menester, al menos, á los litigantes, y tal vez á algunos Letrados, el camino que hay que seguir en el ejercicio de la indicada jurisdicción; á la cual van refluyendo, en su mayor parte, los principales asuntos forenses. Así, conceptúo que mi modesto trabajo, incorrecto sin duda, es útil y sirve al patriótico objeto que V. E. se propuso, cuando emprendió*

esta notable mejora en rama tan extensa y fecunda de nuestra legislación.

Dígnese, pues, V. E. aceptar con agrado la dedicatoria de mi libro; el cual, con el escudo de la indiscutible autoridad de su ilustre nombre, se hallará menos expuesto á los peligros que siempre ofrece una publicación de esta naturaleza, hecha, en verdad, sin otro fin que mi vehemente deseo de favorecer, en la medida de mis escasas fuerzas, á aquellos de mis conciudadanos que deban invocar la justicia administrativa.

Madrid, 4 de Septiembre de 1888.

N. de Paso y Delgado.

PRÓLOGO

La benévola acogida dispensada por el editor á este libro, cuando se sirvió encargarse de su publicación, fué causa eficiente de que mi pensamiento, más modesto en su origen, tomara las proporciones de verdadera obra fundamental. Me había propuesto solamente escribir la Teoría de los Procedimientos contencioso-administrativos de España, para dar á conocer la doctrina de la ley que acaba de promulgarse sobre el ejercicio de esta jurisdicción, en realidad poco estudiada entre nosotros; y las discretas y oportunas observaciones que después se me hicieron por personas competentes, me decidieron á extender mis horizontes, haciendo la exposición histórico-exegética de la enunciada teoría, y abrazar en ella con la de la Península, también la legislación de nuestras posesiones de Ultramar, á las cuales ha de llevarse esta mejora, y ya se ha dado un Real Decreto reglamentando acertadamente el modo de proceder en vía gubernativa, cosa de que aun carecemos por acá, en medio de tantas Instrucciones y Órdenes que nos agobian, y cuya misma multitud ocasiona confusión lamentable y exige reformas radicales é inmediatas.

Ya sé yo que, antes de que acabe de ser impresa

esta obra, saldrán más de una edición de la novísima ley, anotadas lo bastante para la licitud de su publicación, aunque no den motivo á la exclamación de Napoleón el Grande, cuando vió el primer comentario de su código [1]. Pero sin desconocer la utilidad de esos libros que popularizan y algunas veces aclaran el texto legal, el mío nada tiene que ver con ellos; porque su carácter y fin son diferentes, y constituye algo así como un cuerpo de ejército, en tanto que las publicaciones á que aludo son á manera de aquellas partidas de guerrilleros que en España, mucho más que en otro país, han prestado eminentes servicios y adquirido merecida gloria.

Mucho menos trato de anticiparme á las obras verdaderamente trascendentales que indudablemente han de ver la luz pública, debidas á doctas plumas de insignes jurisconsultos y estadistas, con quienes por modo alguno había de querer competir, teniendo la convicción de entrar derrotado en tan desigual contienda. No; mi libro, aunque fundamental bajo el concepto de no ser elemental ni didáctico, y tener aspiraciones á ser algo más que una dogmática instituta, no está llamado á ocupar lugar alguno entre las obras filosófico-jurídicas. Por esta razón califico á la mía de Exposición histórico-exegética.

Es indudable, y saben cuantos de estas materias entienden, que el carácter de la ley recientemente promulgada es transactorio, y por lo mismo hay en ella un eclecticismo evidente que no se compadece con los desenvolvimientos propios de las doctrinas radicales, á no entrar, lo que no pretendo, en el terreno de la crítica. He de confesar ingenuamente que aquella nota me ha parecido en ocasiones excesiva;

[1] *Mon code est perdu.*

porque no sólo se ve la transacción entre los partidarios de la jurisdicción *retenida*, hoy por la opinión pública desechada, y los que de la *delegada* son defensores, aunque sin llegar por eso al sistema *judicial*, en completa oposición con el *administrativo*, sino que también parece como que se ha inclinado la balanza, más acaso de lo conveniente, al que yo llamo *judicialismo*, empleando una palabra nueva, la cual prefiero á un giro impropio, convencido de que, entre un galicismo ó un extranjerismo cualquiera y un racional neologismo, es de preferir éste; de la propia manera que no censuro algún arcaísmo empleado con discreción y buen gusto, con tal de que no se incurra en el extremo de que un poeta satírico se burló en el conocido *Retrato de golilla*. Creo sinceramente que los neólogos están dentro de las corrientes progresivas de la vida moderna, en la cual, así como hay hechos y objetos nuevos, así también se necesitan nuevas palabras para expresarlos, en lugar de acudir á términos arcaicos inadmisibles ó inficionarse con el *mal pegadizo* de la *frase extranjera*.

LIBRO PRIMERO

LEYES SUSTANTIVAS DEL DERECHO PROCESAL

DE LA

ADMINISTRACIÓN

PARTE FUNDAMENTAL

TÍTULO PRIMERO

Introducción al estudio de los Procedimientos contencioso-administrativos de España y sus posesiones de Ultramar.

CAPÍTULO PRIMERO

NOCIÓN DE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA

El complicado y en verdad nada estético título de *Derecho procesal civil, penal, canónico y administrativo*, y *Teoría y práctica de redacción de Instrumentos públicos*, que lleva hoy esta inmensa y abigarrada asignatura, denota claramente que los procedimientos administrativos forman parte del mismo Derecho procesal, al que por mucho tiempo se ha hecho la injusticia de negarle su merecido rango, dándole el curialesco nombre de *Práctica forense*, hasta que, no muchos años ha, se le cambió esa denominación empírica por otra, si más científica en realidad, no menos defectuosa; llamándole, con harta mezquindad y no de modo muy propio, *Teoría práctica de los Procedimientos judiciales de España.* Hoy se reconoce al fin que hay algunos procedimientos que no son *judiciales*, y por eso se comprenden también los *administrativos*; los cuales son dos, á saber: el *gubernativo* y el *contencioso.* De ellos este último es la única materia de la pre-

sente obra; ya porque á él exclusivamente se refiere la ley que se acaba de dar, introduciendo importantísimas reformas en el ejercicio de la jurisdicción contencioso-administrativa, ya porque actualmente no dispongo del tiempo necesario para ocuparme del procedimiento gubernativo, sobremanera falto de estudio y acaso de reglamentación completa y adecuada. De esperar es que se realice, y no muy tarde, esta otra interesantísima reforma legal, y á ella indudablemente seguirán los tratados que requiera su doctrina para ser aplicada con acierto, y sobre todo para que sea conocida por el público, no menos que por los funcionarios de la Administración.

Para exponer debidamente la teoría de los procedimientos contencioso-administrativos, creo necesario fijar el concepto de lo que, con frase muy corriente, aunque no de mucho gusto, viene llamándose *lo contencioso-administrativo;* como si no pudiera mejor emplearse el nombre de *contención* ó *contienda administrativa;* el cual, sin aquel desdichado neutro, explica perfectamente la idea de sujetar á controversia, semejante al todavía denominado *juicio* en el procedimiento judicial, ciertos asuntos referentes á la Administración pública, en sus diferentes grados ó esferas de acción, central, provincial ó municipal; cuyos derechos, de manera más ó menos directa, son los del Estado, el cual bien puede sufrir lesión por determinadas resoluciones; ó bien vulnerar por éstas los de personas particulares ó jurídicas: supuestos, lo mismo el uno que el otro, en que notoriamente procede la contienda ó contención, en una palabra, la revisión en forma contenciosa de las decisiones gubernativas no susceptibles de reposición en el respectivo expediente, ya por el Ministerio á que corresponden, ya por el centro ó autoridad que puede

hacerlo, antes de pronunciar como su última palabra.

Y aquí es oportuno fijar el pensamiento que ilumina la extensísima esfera de los procedimientos contencioso-administrativos; en los cuales, de una parte, se observa que están engendrados por la necesidad de que el gubernativo tenga algún término, y deje de ser, como lo ha sido, tela de Penélope nunca terminada, por el continuo tejer y destejer de una burocracia arbitraria y caprichosa; y de otra parte, se ve cómo por medio de la contención administrativa, se pone freno á esa misma arbitrariedad, evitando que puedan ser tiránicas las decisiones del Gobierno y sus autoridades.

En rigor lógico, la vía contencioso-administrativa, para responder al carácter que acabo de señalar, de ser una revisión en forma de juicio de resoluciones gubernativas susceptibles de ella, debería estar limitada á los mandatos ó providencias de cierta clase; sin extenderse á otros asuntos que forman parte hoy de la materia contenciosa del Estado, y á los cuales alcanza la enunciada jurisdicción. Pero es lo cierto que, por motivos y razones indudablemente muy atendibles, la órbita de esta jurisdicción se ha hecho mayor, y abraza lo que tal vez constituye sustancia jurídica del orden civil, más bien que del administrativo.

Así, por ejemplo, es un principio indiscutible, con justicia elevado á la categoría de apotegma, que se consideran de índole civil y son de la competencia de la jurisdicción ordinaria, las cuestiones, entre otras, emanadas de actos en que la Administración haya obrado como persona jurídica, ó sea, como sujeto de derechos y obligaciones [1]; y á pesar de que notoriamente en este caso se encuentran los contratos administrativos, en los cuales el Estado, la Provincia ó el Municipio, intervie-

[1] Art. 4.°, párrafo 2.°, de la Ley.

ne como parte, ni más ni menos que el individuo ó sociedad que con estas entidades hace un pacto, la ley atribuye á la jurisdicción contencioso-administrativa las cuestiones referentes al cumplimiento, inteligencia, rescisión y efectos de los contratos celebrados por la Administración central, provincial ó municipal, para obras y servicios públicos de toda especie [1].

Resulta de esta dualidad de causas de competencia, que la contención ó contienda administrativa es, no sólo una garantía contra los abusos posibles del Gobierno y sus autoridades, cometidos en decisiones finales de cierta índole, en las cuales, generalmente por error y alguna vez por malicia, hayan sido vulnerados los derechos de la Administración, ó los de las personas particulares ó jurídicas, sino también una reserva ó privilegio para no tener que ir á litigar en algunos casos al fuero común; donde acuden todas las personalidades á sostener sus acciones ó excepciones en los juicios que promueven ó les son suscitados.

En este doble concepto considerada la vía contencioso-administrativa, claro es que se hace más compleja, y se agranda en proporción el círculo dentro del cual gira la jurisdicción de esta clase: jurisdicción importantísima, que con la definición de su competencia y la determinación de su modo de proceder, forma todo el contenido de esta obra.

CAPÍTULO II

VÍA CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

Para acabar de tener exacto conocimiento de la materia de nuestro estudio, réstame solamente fijar con precisión la idea de la contención administrativa; es

[1] Art. 5.°, párrafo 1.°

decir, de lo que viene denominándose *lo contencioso;* lo cual se ha criticado por algunos que no esté determinado en la ley directamente y de una manera científica y aun didáctica; como si fuese aquélla un tratado de enseñanza y verdadera obra pedagógica: censura, en mi sentir, infundada.

Nunca he tenido por buena la división del Poder ejecutivo en administrativo y judicial. He creído y sigo creyendo que el Poder público ó del Estado es fundamentalmente ó se manifiesta por modo sustancial, de tres maneras; á saber: función legislativa, función ejecutiva y función judicial.

Y, enunciada esta opinión, que es punto de partida indispensable para las consideraciones que me propongo hacer, no siento necesidad alguna de apoyarla, separando para ello mi atención del objeto que persigo.

Al desaprobar que sea la función judicial una parte de la ejecutiva, no niego ni desconozco que hay en ésta otras dos; á saber: la de gobierno y la de gestión, de las cuales aquélla es directiva por su propia naturaleza y esencialmente discrecional; y ésta, ó sea la función administrativa, es por su misma índole, reglada ó sujeta á los cánones legislativos, en la más amplia acepción de este nombre; ya bajo el concepto de las disposiciones establecidas por verdaderas leyes, ya por decretos, órdenes, reglamentos ó instrucciones, y acaso también por constante jurisprudencia, la cual es fuente de derecho administrativo, como lo es del civil, el penal, el procesal y cualesquiera otros.

Ahora bien: si la función administrativa del Poder ejecutivo está sujeta á reglas, claro es que en ella no debe consentirse que se proyecte ni una sombra de arbitrariedad, y mucho menos que por las resoluciones de esta clase en que, sea por error ó por malicia, se que-

brante el derecho, sufran lesión los legítimos intereses del Estado, la Provincia, el Municipio, las corporaciones, sociedades ó personas á quienes afecten las mismas decisiones. De aquí la procedencia de la contención administrativa en su sentido más elemental. Porque ya queda dicho que, además de esta noción de la contienda, que procede en todo rigor de justicia contra las decisiones de la Administración, hay que admitir el recurso contencioso en todos aquellos casos en que, ora por contratos administrativos, ora por actos del Poder ejecutivo en su función administrativa, se puedan creer violadas reglas de derecho preexistente y lastimados intereses de la persona individual ó jurídica á que se refieran, así el acto ó el contrato, como la decisión que tomen ó efectúen el Gobierno ó sus autoridades.

De lo expuesto se infiere, que la contención administrativa es la legítima contienda de la Administración con la parte que se cree lesionada en sus intereses por resoluciones adoptadas, ó contratos ó actos hechos por aquélla, en ejercicio de sus facultades regladas; para lo cual existen una jurisdicción y un procedimiento á que es preciso acudir, aspirando á obtener la revocación de las decisiones ó providencias administrativas. No siempre, sin embargo, es demandada la Administración; pues ocurre que ésta, previa declaración gubernativa de ser lesivo á sus intereses el acuerdo, contrato ó acto, acude á la vía contenciosa, proponiendo la invalidación ó reforma del mismo; y entonces, claro está que practica la gestión como parte actora, y es demandado aquel en cuyo favor se dictó el referido acuerdo ó efectuó el acto ó contrato de que se habla.

También hay que tener presente, que no toda resolución es susceptible de recurso contencioso, sino aquellas que causan estado y ponen como un punto final en

el expediente gubernativo, pues no se da la contención mientras tienen cabida un remedio y una enmienda en lo decidido, dentro del propio expediente; que para eso existe un procedimiento administrativo en la vía gubernativa, distinta de la contenciosa, la cual no comienza hasta que aquélla está agotada y cuando el Gobierno ya no puede reformar sus providencias ó las de sus autoridades.

Hay, por último, que advertir dos cosas: 1.ª, que nunca es admisible la contención cuando la Administración tiene el carácter de persona jurídica, despojada del de Poder ejecutivo, en funciones administrativas; 2.ª, que ni aquélla ni los interesados particulares, sociedades ó corporaciones, pueden promover el recurso contencioso, fuera del tiempo marcado y de la forma y condiciones establecidas por el Derecho.

Á estas doctrinas y estos principios obedecen las prescripciones de la vigente ley sobre el ejercicio de la jurisdicción contencioso-administrativa, que voy á exponer á continuación.

TÍTULO II

De la naturaleza y condiciones generales del recurso contencioso-administrativo

---

CAPÍTULO PRIMERO

EN QUÉ CASOS PROCEDE LA VÍA CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

El recurso contencioso-administrativo puede interponerse por la Administración ó por los particulares, contra las resoluciones administrativas que reunan los requisitos siguientes:

1.º Que causen estado.

2.º Que emanen de la Administración en ejercicio de sus facultades regladas.

3.º Que vulneren un derecho de carácter administrativo, establecido anteriormente en favor del demandante por una ley, un reglamento ú otro precepto administrativo.

Para los efectos expresados anteriormente, se entenderá que causan estado las resoluciones de la Administración, cuando no sean susceptibles de recurso por la vía gubernativa, ya sean definitivas, ya de trámite, si estas últimas deciden directa ó indirectamente el fondo del asunto, de tal modo que pongan término á aquélla ó hagan imposible su continuación.

Se entenderá que la Administración obra en el ejer-

cicio de sus facultades regladas, cuando deba acomodar sus actos á disposiciones de una ley, de un reglamento ó de otro precepto administrativo.

Se entenderá establecido el derecho en favor del recurrente, cuando la disposición que repute infringida le reconozca ese derecho individualmente, ó á personas que se hallen en el mismo caso en que él se encuentra.

El recurso contencioso-administrativo puede interponerse, de igual modo, contra resoluciones de la Administración que lesionen derechos particulares establecidos ó reconocidos por una ley, cuando tales resoluciones hayan sido adoptadas como consecuencia de alguna disposición de carácter general, si con ésta se infringe la ley en la cual se originaron aquellos derechos.

No corresponden al conocimientode los Tribunales de lo contencioso-administrativo:

1.º Las cuestiones que por la naturaleza de los actos de los cuales procedan ó de la materia sobre que versen, se refieran á la potestad discrecional.

2.º Las cuestiones de índole civil y criminal, pertenecientes á la jurisdicción ordinaria ó á otras jurisdicciones especiales.

Se consideran de índole civil y de competencia de la jurisdicción ordinaria, las cuestiones en que el derecho vulnerado sea de carácter civil, y también aquellas que dimanen de actos en que la Administración haya obrado como persona jurídica, ó sea, como sujeto de derechos y obligaciones.

3.º Las resoluciones que sean reproducción de otras anteriores que hayan causado estado y no hayan sido reclamadas, y las confirmatorias de acuerdos consentidos por no haber sido apelados en tiempo y forma.

4.º Las resoluciones que se dicten con arreglo á una ley que expresamente las excluya de la vía contenciosa.

5.º Las resoluciones que se dicten consultadas por el Consejo Supremo de Guerra y Marina como Asamblea de las Órdenes militares de San Hermenegildo, San Fernando y Mérito militar.

6.º Las Reales Ordenes que se refieran á ascensos y recompensas de jefes y oficiales del ejército y armada por merecimientos en campaña y hechos de armas, ó á postergaciones impuestas reglamentariamente.

Continúan, sin embargo, atribuídas á la jurisdicción contencioso-administrativa las cuestiones referentes al cumplimiento, inteligencia, rescisión y efectos de los contratos celebrados por la Administración central, provincial y municipal para obras y servicios públicos de toda especie.

Continúan también atribuídas á dicha jurisdicción aquellas cuestiones respecto de las que se otorgue el recurso especialmente en una ley ó reglamento, si no estuviesen comprendidas en las mencionadas excepciones.

CAPÍTULO II

REQUISITOS Y TÉRMINOS PARA LA INTERPOSICIÓN DEL RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

No se puede interponer la vía contencioso-administrativa en los asuntos sobre cobranza de contribuciones y demás rentas públicas, ó créditos definitivamente liquidados en favor de la Hacienda, en los casos en que proceda con arreglo á las leyes, mientras no se realice el pago en las cajas del Tesoro público.

Se exceptúan los recurrentes que al interponer demanda contencioso-administrativa soliciten declaración de pobreza; pero si ésta les fuese denegada, no tendrá ulterior tramitación el recurso si no se verifica el pago.

Si éste no se acredita dentro del término de un mes, á contar desde la notificación del auto denegatorio de la pobreza, se tendrá por caducado de oficio el recurso contencioso-administrativo.

El término para interponer este recurso será, en toda clase de asuntos, el de tres meses, contados desde el día siguiente al de la notificación administrativa de la resolución reclamable. Dicho término será de cuatro y seis meses respectivamente, según que la persona que haya de reclamar tenga su residencia en las Antillas españolas ó en Filipinas y posesiones del golfo de Guinea, y se le notifique en dichos puntos la resolución que origine el recurso.

Cuando la residencia fuese en los archipiélagos de las Marianas ó de las Carolinas, el plazo de que se trata será de nueve meses.

La notificación se hará en el domicilio del interesado, ó en su caso del apoderado, si el poder contiene mandato especial para interponer recursos contencioso-administrativos.

Si no fuese hallado en su domicilio, se hará constar por cédula expresiva del objeto y circunstancias de la notificación, con entrega del oficio ó documento que contenga íntegramente la copia de la resolución, al pariente más cercano, y en su defecto al familiar ó criado, mayor de catorce años, que estuviere en la habitación de quien deba ser notificado. Si no se encontrare á nadie, se repetirá la diligencia al día siguiente con las mismas formalidades; y si resultare infructuosa, se hará la notificación al vecino más próximo que fuere habido, firmando la cédula la persona que reciba aquel oficio, ó dos testigos si no supiera firmar.

Se entenderá, sin embargo, hecha la notificación administrativa, cuando conste en el expediente por la

firma del interesado ó éste se muestre enterado de la resolución en el mismo expediente.

Cuando el recurrente no haya sido notificado por no ser parte en el expediente administrativo, comenzará á contarse el plazo para interponer el recurso, desde el día siguiente al de publicarse la resolución en el *Boletín Oficial* de la provincia ó en la *Gaceta de Madrid*, según proceda de la Administración local y provincial ó de la central.

El plazo para que la Administración en cualquiera de sus grados utilice el recurso contencioso-administrativo, será también el de tres meses, contados desde el día siguiente al en que, por quien proceda, se declare lesiva para los intereses de aquélla la resolución impugnada; pero si hubiesen transcurrido cuatro años desde que tal resolución se dictó, se tendrá por prescrita la acción administrativa. Para los expedientes ya resueltos, el plazo de los cuatro años corre desde el día siguiente á la publicación de la ley sobre ejercicio de la jurisdicción contencioso-administrativa.

PARTE ORGÁNICA

TÍTULO PRIMERO

Organización de los Tribunales de la Administración.

CAPÍTULO PRIMERO

DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

Tres distintas escuelas existen respecto de la jurisdicción de que tratamos; las cuales afirman, á saber: la primera, que debe ser esta jurisdicción retenida; la segunda, que debe ser delegada á los Tribunales del fuero común, y la tercera que los de la Administración deben ser Tribunales especiales, más ó menos independientes del Consejo de Estado, con dicha jurisdicción delegada.

Hay que estudiar las expresadas escuelas, con la oportuna separación, para venir á parar á lo establecido por la novísima ley.

§ 1.º — *Jurisdicción retenida.*

Si la contención administrativa no se extendiese á otra cosa que á lo esencial de su objeto, es decir, la revisión, en forma contenciosa, de las resoluciones de cierta índole del Gobierno y sus autoridades, evidentemente la jurisdicción de que se habla debiera estar retenida por el Rey, centro de toda potestad, excepto la de hacer leyes, en la cual sólo tiene una participación,

según la máxima de que ésta reside en las Cortes con el Monarca.

No desconozco que alguna escuela muy radical impugna el principio de que el Monarca sea centro de la potestad judicial como de la ejecutiva, con arreglo á la máxima de que aquél *reina y no gobierna;* de donde se infiere que nada hace sino el nombramiento de los Ministros y los Jueces de derecho; y en este supuesto, que el Poder ministerial es verdaderamente el ejecutivo, porque gobierna y administra, y el judicial es realmente el que juzga, sin ser delegado del Rey; al cual, únicamente por cortesía, se otorga el honor de que sea la justicia administrada por los Tribunales, en su nombre. Pero no entrando en esta disquisición, impropia de mi actual objeto, admito como buenas y corrientes las doctrinas de que, con efecto, el Monarca es fuente y raíz de toda jurisdicción, y que, por lo tocante á la contencioso-administrativa, puede retenerla en sí, para ejercerla por medio de su Gobierno responsable, ó delegarla y transmitirla á los Tribunales.

En cuanto á si éstos han de ser del fuero común ú otros especiales, conceptúo que la primera opinión está más en armonía con los principios de la referida escuela radical, que no discuto ni examino en este momento, y la segunda cabe perfectamente dentro de la teoría ecléctica, que no me atrevo á llamar doctrinaria, de ser el Rey centro de la jurisdicción; la cual, á no retenerla, puede confiar á esos Tribunales especiales, como se ha hecho por la ley vigente: ley de verdadera transacción entre las escuelas no radicales.

Ahora bien: con sujeción á estos principios es lógico que si la jurisdicción contencioso-administrativa se ciñese á la revisión en forma de contienda de las resoluciones gubernativas de cierta especie, debería ser por el

Monarca retenida para ejercerla por medio de sus Ministros, y la razón es tan obvia como concluyente; pues á partir de la división de los poderes públicos en las dos manifestaciones, aparte de la legislativa, ejecutiva y judicial, claro es que no debe llevarse á ésta lo que de aquélla es propio, ni permitirse que Tribunal alguno juzgando las decisiones del Gobierno y sus autoridades, las revoque y tal vez llegue á anular, ó al menos someter á su potestad, al Poder ejecutivo en su función administrativa.

Todo esto es tan claro como lógico, y la dificultad consiste para su aplicación en que la jurisdicción contencioso-administrativa comprende otros asuntos que no son la revisión en forma de juicio de las resoluciones gubernativas y constituyen verdaderos pleitos, en que la Administración es parte; v. gr., los contratos: de donde se sigue, que para sentenciar estos litigios no está bien que aquélla, siendo parte, como digo y es evidente, sea juez; ó mejor, no se sujete á Tribunal ni fallo alguno; toda vez que la naturaleza de la jurisdicción retenida consiste en que la última resolución, después de la contienda, no sea dada como sentencia por los que la debieran decidir, sino propuesta como consulta al mismo Gobierno, el cual puede aceptarla ó no, según entienda ser más acertado y conveniente á los intereses públicos que dirige y administra. He aquí la razón de no ser admisible la jurisdicción retenida, por el peligro que hay de que el Estado sea juez y parte, ó no tenga realmente juez en sus litigios, á menos de que la Administración gestione como persona jurídica.

Y tocamos al corazón de la cuestión importantísima de la defensa que merece la jurisdicción retenida, tan impugnada en estos últimos tiempos. Es necesario para sostenerla reducir la jurisdicción contencioso-adminis-

trativa á sus esenciales límites, y es además preciso definir en qué sentido debe llamársela *jurisdicción*.

En cuanto á lo primero, nada más fácil que limpiar al recurso contencioso-administrativo de todas esas cortezas que en el curso de los siglos habían ido formándose en el árbol de la pública Administración. Jamás, ni aun bajo el imperio de las monarquías absolutas, desconocióse en España que las resoluciones del Poder gubernamental merecían á las veces una revisión por un Cuerpo consultivo que informase al Rey acerca del asunto ó expediente, en el cual acaso se hubiese cometido error, ó tal vez hubiera, por malicia de alguno, incurrídose en arbitrariedad; y este razonado informe del Consejo ó de la Cámara, tan propio de este país donde es muy antiguo el discreto y liberal mandato de que las Reales Cartas, Cédulas ó Provisiones *se obedezcan y no se cumplan*, y que se llame la atención del Monarca sobre su ilegalidad ó injusticia para proveer lo que correspondiere, no podía tener el carácter de verdadera sentencia, en la cual revocase un Tribunal lo resuelto por la Administración, sino el de mera consulta, para que esta misma, mejor informada después de la contención, y más ilustrada respecto de los hechos y de los puntos de derecho pertinentes, decidiera lo que debiera ser, ya confirmando con mayor autoridad, ya reformando con mayor acierto lo mandado en la vía gubernativa.

Pues bien: aparte de esta noción elemental de la jurisdicción contencioso-administrativa, se ha estimado que de ella eran susceptibles otros asuntos, como los contratos celebrados por la Administración, las concesiones mineras, las de aguas y montes, y todos los expedientes de Hacienda que afectaren al interés, no solamente del Tesoro, sino de las personas particulares ó morales, corporaciones y empresas, que creyeren vulne-

rados sus derechos de carácter administrativo, procediendo de aquí el cúmulo inmenso de reclamaciones y litigios que hicieron *carga de muchos camellos* de los papeles de la sección de lo contencioso del Consejo de Estado. Y ciertamente nada más fácil que limpiar de estas cortezas al recurso, dejándole en el corazón del árbol por medio de la remisión de todos estos asuntos á los Tribunales tan aptos para conocer de estas cuestiones de *tuyo* y *mío* en la esfera del Derecho administrativo, como en la del civil ó el comercial.

Así hecho, reducidos los asuntos contenciosos del Estado á la revisión de las resoluciones gubernativas de cierta especie, dictadas por el Poder ejecutivo en su función gubernativa, se comprende que la jurisdicción contencioso-administrativa, si jamás podía ser así llamada en el sentido del antiguo *jus dare*, mediante que no se trata de establecer el Derecho sino de hacer que el establecido sea respetado, tampoco lo debe ser en la acepción del *juris dicere*, juzgando y decidiendo para que todos se atengan á la regla jurídica declarada por el Tribunal, sino en la de *mostrar y enseñar*, en lenguaje de nuestras leyes de Partida, al Gobierno, lo que es conforme al Derecho vigente; para que con el debido conocimiento de ello, pueda reformar su juicio y enmendar su decisión, si una vez llamada su atención acerca del resultado del pleito contencioso-administrativo é ilustrada su conciencia sobre la legalidad aplicable al caso, viere que, con efecto, aquélla es equivocada y merece revocación.

De este modo entendida la jurisdicción de que se trata, y limitada de esta suerte su esfera de acción, los partidarios de la retenida no encuentran inconveniente alguno en que subsista y quede en el Rey, siendo ejercida por sus Ministros responsables.

§ 2.º—*Jurisdicción delegada.*

Pero el mayor número de los publicistas y hombres de especial competencia en la materia, opta por la jurisdicción delegada; fundándose para ello en las siguientes razones.

«El recurso contencioso nace del conflicto producido por la transgresión de un derecho perfecto, que la Administración comete; y cuando se trata de discutir si ha habido ó no tal lesión de derecho, si debe ó no restablecerse el estado jurídico anterior, ó indemnizarse cumplidamente, no es la misma Administración quien puede, con imparcialidad, decidir» [1].

«Es absurdo el sistema de que la Administración, no sólo sea juez y parte del conflicto de derecho producido por ella, sino sea también árbitra de impedir su discusión, porque las Comisiones provinciales no pueden entrar á conocer del asunto si el Gobernador ó el Ministro (caso de que se apele de la providencia del Gobernador) no admite el recurso; y el Consejo de Estado tampoco puede, si el Gobierno acuerda la no admisión de la demanda» [2].

Por último, el propio distinguido profesor hace notar, que no menos extraño y hasta ilógico es que las comisiones provinciales *fallen*, con apelación al Consejo, y éste, en el mismo asunto (como en los de única instancia ante él seguida) *proponga* y el Gobierno *resuelva:* pues así realmente se da el citado absurdo de ser juez y parte la Administración; aun sin considerar lo que hace notar dicho escritor, de que no inspira confianza á los interesados el Consejo, que depende del Gobierno, y además, ha podido dar dictámen, como Cuerco consultivo, en la vía gubernativa.

[1] Señor Doctor D. Vicente Santamaría de Paredes.
[2] Idem.

Por estas razones, la jurisdicción retenida no se ha sostenido y hasta sus más constantes partidarios han tenido que ceder en la pretensión de que se la conserve. Véase aquí lo dicho á este propósito por la Comisión del Senado en el preámbulo del proyecto de ley sobre el ejercicio de la jurisdicción contencioso-administrativa, atribuído á la bien cortada pluma de un jurisconsulto y publicista eminente [1]. «Las alteraciones que la Comisión introduce en el proyecto relativo al ejercicio de la jurisdicción contencioso-administrativa, aprobado por el Congreso de los señores Diputados, parecerán sustanciales y profundas. No lo son ciertamente. Mantenido el principio de la jurisdicción delegada; admitidas, con muy leves variantes de forma, las reglas según las cuales se determina lo que constituye la materia de lo contencioso en la Administración, y respetados los cánones fundamentales del procedimiento, todo lo demás del dictamen reputarse puede como accesorio; siquiera, en general, no carece de importancia, y en ciertos extremos merece atención.»

«No obstante la diversa procedencia política y aun de escuela de los individuos de la Comisión [2], todos coinciden en aquellos puntos fundamentales, y si algún escrúpulo pudiera existir, consideraciones de orden superior, que impone el patriotismo, compensarían el sacrificio de personales opiniones.»

«Los respetos á la obra de concordia, llevada á tér-

[1] El Excmo. Sr. D. Vicente Romero Girón.
[2] Los Excmos. Sres. D. Tomás María Mosquera, Presidente, don Vicente Romero Girón, el conde de Torreánaz, D. Vicente Hernández de la Rua, D. José de Aldecoa, D. Vicente Oliva y el conde de Pallares, Secretario.

mino en el Congreso de los señores Diputados; la necesidad de acudir con diligencia á facilitar y mejorar la obra de la justicia administrativa; el convencimiento, en todos, de que la jurisdicción retenida no puede mantenerse ya, en buenos principios, y la ventaja inapreciable de ir aumentando el conjunto de soluciones comunes, en lo más general de la política y la Administración, habrían puesto un veto á cualquier divergencia que, por dicha, no se ha producido.»

«Así, la ley proyectada, cabe afirmarlo sin que ello obste á los necesarios respetos que, por serlo, ha de alcanzar, resulta con mayor autoridad moral; porque no aparece con la etiqueta peculiar de tal ó cual partido, sino que es obra de concordia leal entre las diversas opiniones, y sale de manos del legislador adornada con la inapreciable virtud de la consistencia que le presta el común acuerdo.»

«Y es bien que así suceda, entre otros muchos, por dos motivos principales.»

«Se siente, por modo eficaz, después de tantos cambios y perturbaciones anteriores en los organismos administrativos, la urgencia de que la solidaridad de la Administración pública, en sus más importantes ramos, se acentúe y afirme; sin cuyo requisito los intereses permanentes que el Estado representa, no logran defensa ni revelan vitalidad y energía. Y es notorio también que las grandes expansiones de la vida social moderna sean causa eficiente de nuevas y múltiples relaciones con el Estado, que no ejerce meras funciones de garantía, sino que ejecuta, además, actos de tutela y de integración allí donde la libre actividad social no alcanza todavía su plenitud; mediante cuya relación, como es natural, se originan nuevos conflictos entre el interés público y el derecho particular: conflictos que, por su generalidad y

extensión, afectan al común de los ciudadanos, sin distinción de partidos, de tendencias ó de opiniones.»

«Estos dos motivos que, entre otros, aconsejaban la concordia, imponen, en sentir de la Comisión, cierto respeto á formas existentes, en cuanto que, guardándolo, no padezcan los principios fundamentales admitidos. Bueno y necesario es progresar á compás de las exigencias de los tiempos; mas el progreso útil y durable no requiere, para serlo, soluciones de continuidad en la vida, antes bien se consolida y fructifica mejor, manteniendo enlaces con lo existente; á lo cual convida, en este caso, la tradición gloriosa del Consejo de Estado.»

Condenada por la opinión la jurisdicción retenida, y hasta por sus partidarios, por transacción doctrinal, abandonada, se pregunta si la delegada debe ser ejercida por los Tribunales del fuero común; y en este punto es también general, si no unánime, la tendencia contraria á semejante solución; porque según el concepto de la jurisdicción contencioso-administrativa expuesto en otro lugar, no cabe que las resoluciones gubernativas del Poder ejecutivo en desempeño de su función administrativa, tan importante al menos como la discrecional ó de gobierno, estén supeditadas á otro poder con evidente infracción de su esencial independencia. Un escritor, á quien he citado antes con el elogio que por su ilustración merece, dice á este propósito: «La vía contencioso-administrativa se define: la revisión, en forma de juicio, de una resolución dictada con carácter definitivo por la Administración en la vía gubernativa, contra la cual reclama dentro de cierto plazo aquel que considera lesionado un derecho administrativo que el precepto limitativo del poder discrecional le reconoce particularmente.» Y en armonía con esta definición, sustancialmente conforme con lo que yo he dado; te-

niendo presente que hay un sistema de organización de la jurisdicción contencioso-administrativa, que es el *judicial*, en el cual queda la misma encomendada á los Tribunales ordinarios, en antítesis con el *administrativo*, que la confía á la misma Administración por medio de sus Tribunales, y respetando la ley fundamental de la mutua independencia de los poderes del Estado, se expresa en el sentido de que, si no es admisible la jurisdicción retenida, el sistema judicial tampoco satisface las exigencias de la doctrina y de la conveniencia pública; supuesto que tan absurdo sería supeditar la Administración al Poder judicial, como someter á aquélla los derechos vulnerados por la misma en el conflicto que, lesionándoles, producen las decisiones reclamables en forma contenciosa.

§ 3.º — *Tribunales especiales de lo contencioso-administrativo.*

Debe ser, pues, un Tribunal especial, independiente de la Administración, el que tenga la jurisdicción de que se trata; para que de este modo no haya ni uno ni otro de los peligros que ofrece, bien que el particular quede sujeto al propio Poder ejecutivo contra el cual recurre, bien que este Poder sea dependiente, en estos asuntos, del judicial. Pero aquí surge la cuestión : ¿de qué manera los Tribunales de dicha clase pueden satisfacer las necesarias condiciones de su especialidad é independencia, si para la una se requiere que no estén dentro de la órbita judicial, y para la otra que no lo estén tampoco en la administrativa? Oigamos á la respetable Comisión del Senado en el bien escrito preámbulo de su proyecto de ley.

«Por este motivo (la conveniencia de mantener enlaces de lo nuevo y lo existente) y muchos más que fuera prolijo enumerar, la Comisión no arranca como de cuajo la jurisdicción contencioso-administrativa de aquel alto Cuerpo (el Consejo de Estado, cuya gloriosa tradición respeta) sino que la mantiene dentro de él, con absoluta independencia en sus funciones, pero con ciertas relaciones grandemente provechosas á la Administración activa, cuyos actos aquélla convalida ó anula en forma de juicio; y provechosas también para la jurisdicción misma, que toma por anticipado conocimiento exacto y profundo de las normas legales que luego deberá aplicar á casos concretos.»

«Este enlace entre el Consejo de Estado y la jurisdicción contenciosa no puede ser combatido en nombre de principio doctrinal alguno, y en cambio lo aconsejan razones de conveniencia harto patentes para necesitar prolija exposición.»

«Cierto que en la historia de lo contencioso-administrativo se ha producido lucha de principios entre la jurisdicción delegada y la retenida; acaso, según las ideas dominantes en punto á organismo y separación de poderes públicos, la ha habido también en lo relativo á deferir el conocimiento de lo contencioso-administrativo á los Tribunales del fuero común.»

«Pero resueltas ambas cuestiones como lo han sido en el proyecto del Congreso, el modo de organización del Tribunal no puede decirse sustancial y fundado en principios absolutos ni en doctrina admitida, sino en motivos de oportunidad y de conveniencia.»

«Por ser así, la Comisión no ha vacilado en proponer la variante que introduce en el proyecto, manteniendo el Tribunal como parte integrante del Consejo de Estado, pero con funciones independientes en lo que es peculiar de su competencia.»

Parece, pues, la más acertada la solución que se ha dado al problema de la jurisdicción contencioso-administrativa, condenando la retenida, ó sea el sistema *administrativo* puro y escueto por ella representado, y el *judicial*, es decir, el de someter la Administración pública á los Tribunales del fuero común, y estableciendo Tribunales especiales, y singularmente el que, sin tener el nombre de Supremo, está en esa categoría, como el Consejo Supremo de Guerra y Marina, el de Cuentas y algún otro, haciéndole independiente del Consejo de Estado, con el cual tiene otros enlaces, en todo lo que abarca la extensísima esfera de la jurisdicción contencioso-administrativa.

§ 4.º — *Única instancia para la Administración central y dos para los asuntos provinciales y municipales.*

La jurisdicción de que se habla en este estudio, según la ley vigente, es ejercida en nombre del Rey y por delegación suya, por el Tribunal de lo contencioso-administrativo, que forma parte del Consejo de Estado, y por Tribunales provinciales.

No es posible pasar de aquí sin observar, de una parte, que la cuestión de la única instancia, mantenida por muchos hombres competentes y desapasionados, ha sido resuelta en sentido negativo, rindiendo culto al espíritu descentralizador de nuestra época; y de otra, que por esta dualidad de Tribunales, central el uno y provinciales los otros, éstos con apelación á aquél, son también diversos los procedimientos contencioso-administrativos, y cometería un error quien creyese que debía este nombre ser usado en singular, y acaso que hay cierta sinonimia en estas locuciones; *ejercicio de la jurisdicción contencioso-administrativa; procedimiento contencioso-administrativo;* para el efecto de estudiar y exponer su teoría, que yo llamo, y entiendo que con propiedad, *de los procedimientos contencioso-administrativos.*

En cuanto á la institución de los Tribunales provinciales, además del central, véase lo que dijo la Comisión del Senado: «Datos cuidadosamente recogidos acusan para la primera instancia muy corto número de negocios, que por término medio, en el período de diez años, no llegan á dos por provincia. Tan parva materia no implica la necesidad de constituir organismos extraprovinciales y en cierto modo arbitrarios. La circunstancia de estar dotadas de Tribunal todas las capitales de provincia, facilita en gran manera que los asuntos locales y provinciales no traspasen los horizontes de los centros en donde se producen. Y aunque la mayoría de las capitales sólo tienen Tribunal de lo criminal, hombres de derecho son quienes lo constituyen; de la categoría de Jueces que administran justicia en lo civil se nutren, y no hay razón para negarles una competencia que abonan sus títulos y sus servicios anteriores. De otra parte, los Tribunales regionales imponían á las provincias en las cuales habrían de funcionar, sacrificios mayores ó menores, pero sacrificios al cabo, para intereses extraprovinciales; lo cual no acontecerá con la organización que se proyecta.»

CAPÍTULO II

ORGANIZACIÓN DEL TRIBUNAL CENTRAL

Sentado el principio de que hay un Tribunal central y Tribunales provinciales de lo contencioso-administra-

tivo, en cuanto al primero, he aquí su constitución como organismo que tiene ciertos enlaces con el Consejo de Estado y á la vez funciona independientemente del mismo; según que se trata de los diversos asuntos de los cuales está, de distintas maneras, llamado á conocer ese Tribunal, al que denomino central en oposición á los otros repartidos por las diferentes provincias de la península española.

El Presidente y los demás Ministros del Tribunal concurren, con voz y voto, á las deliberaciones del Consejo de Estado en pleno: 1.º, cuando se delibera sobre competencias entre la Administración activa y las autoridades judiciales; 2.º, cuando se trata de reglamentos é instrucciones generales para la aplicación de las leyes, ó sobre cualquier asunto que produce decisiones contra las cuales no procede recurso contencioso-administrativo.

La asistencia del Tribunal á las deliberaciones del Consejo en pleno es necesaria en los casos á que se refiere el número 1.º; si se trata de los asuntos especificados en el número 2.º, la puede disponer el Gobierno.

El Presidente del Tribunal sustituye al del Consejo en los casos de ausencia, imposibilidad ó vacante.

Cuando los Ministros del Tribunal concurren á las deliberaciones del Consejo, ó asisten en corporación como Consejeros de Estado, ocupan los puestos de preferencia.

Hasta aquí los enlaces. Ahora la independencia del Tribunal, no sólo respecto del Consejo, sino también de la Administración.

El Tribunal de lo contencioso-administrativo conoce en única instancia de las demandas que se deducen contra las resoluciones dictadas por la Administración central, y de los recursos que se producen ó interponen

contra las decisiones de los Tribunales provinciales, con arreglo á las leyes.

Los Tribunales provinciales de lo contencioso-administrativo conocen de las demandas que se entablan contra las resoluciones de las autoridades provinciales y municipales de la respectiva provincia.

El Tribunal de lo contencioso-administrativo se compone de once Ministros Consejeros de Estado, todos Letrados, de los cuales uno es Presidente, disfrutando el haber anual de 25.000 pesetas, y otro, Vicepresidente con el haber anual de 17.500 pesetas.

Es Presidente un ex Ministro de la Corona. El Vicepresidente es elegido de entre los Consejeros de Estado ó Magistrados del Tribunal Supremo, que cuenten dos años, por lo menos, en el ejercicio del cargo.

Los demás Ministros han de estar comprendidos en las categorías determinadas por las leyes para ser nombrados Consejeros de Estado, con exclusión de la facultad concedida por el art. 7.º de la ley de 17 de Agosto de 1860, ó sea, la de poderse proveer ocho plazas de Consejeros de Estado en personas que, aun cuando no se hallen comprendidas en las clases de empleos ó cargos enumerados en los artículos anteriores [1], se hayan

[1] Presidente de alguno de los Cuerpos Colegisladores;
Ministro de la Corona;
Arzobispo ú Obispo;
Capitán general de Ejército ó Armada;
Vicepresidente del Consejo Real;
Embajador;
Presidente del Tribunal Supremo de Justicia, del de Guerra y Marina ó del de Cuentas.
Y, con dos años de ejercicio, en propiedad, del empleo:
Teniente general;
Consejero Real ó de Estado;
Ministro ó Fiscal de algún Tribunal Supremo;
Ministro plenipotenciario;

distinguido notablemente por su capacidad y servicios.

Pero tres de las nueve plazas de Ministros del Tribunal de lo contencioso-administrativo, que con las del Presidente y el Vicepresidente hacen las once de su dotación, puede el Gobierno proveerlas en personas que reunan las mismas condiciones que para ser Magistrado del Tribunal Supremo exijan las leyes sobre organización del Poder judicial.

Los Ministros del Tribunal de lo contencioso-administrativo no pueden ser separados de sus cargos sino por las causas y mediante las formalidades que establece el art. 3.º de la ley de 3 de Julio de 1877, respecto del Presidente y Ministros del Tribunal de Cuentas, pudiendo utilizar contra las resoluciones del Gobierno, el recurso que establece el art. 5.º de dicha ley.

CAPÍTULO III

TRIBUNALES PROVINCIALES

Constituyen el Tribunal provincial el Presidente de la Audiencia territorial y dos Magistrados de la Sala de lo civil en las capitales en donde existe aquélla; en todas las Audiencias de lo criminal de las capitales de provincia, y en unas y otras, dos Diputados provinciales, Letrados, elegidos por sorteo anual. Sólo concurren los Diputados provinciales á las resoluciones de incidentes sobre excepciones dilatorias, y al fallo definitivo de los pleitos.

Fiscal del Consejo de Estado ó del Real;
Auditor de número ó Fiscal del Tribunal de la Rota;
Decano, Ministro ó Fiscal del de las Órdenes militares;
Regente de la Audiencia de la Habana;
Ministro ó Fiscal del Tribunal Supremo contencioso-administrativo.

Los Magistrados que han de constituir estos Tribunales son designados para cada año por el Presidente de la Audiencia respectiva, estableciéndose turno y guardando el orden de antigüedad.

Cuando no llegan á cuatro los Diputados Letrados sorteables para completar el número de dos titulares y cuatro suplentes, se sortean todos los vecinos de la capital comprendidos en las categorías siguientes: 1.ª, Magistrados y Jueces cesantes y sus asimilados del Ministerio Fiscal; 2.ª, Catedráticos activos ó excedentes de la Facultad de Derecho; 3.ª, Profesores del Instituto ó de las Escuelas de Comercio, que tengan la cualidad de Letrados; 4.ª, Abogados que sean ó hayan sido Decanos de Colegio, ó acrediten el ejercicio de la profesión por más de diez años.

Los Gobernadores de las provincias remiten á los Presidentes de las Audiencias territoriales ó de las de lo criminal, según los casos, antes del 1.º de Diciembre de cada año, listas de los Diputados provinciales y de los comprendidos en las categorías enunciadas. El sorteo se hace por el Tribunal provincial respectivo, el día 15 de Diciembre. Verificado, no se admite reclamación de ninguna clase por falta de inclusión en la lista.

Los individuos que, sin ser Magistrados de la Audiencia, forman parte del Tribunal provincial, tienen derecho, en los días en que constituyen Sala, á iguales dietas que las asignadas á los Vocales de la Comisión provincial. Estas dietas son satisfechas con cargo al presupuesto de la provincia. El de individuo del Tribunal es obligatorio para los Diputados provinciales: para los que no tienen este carácter, es voluntario; pero una vez aceptado, no puede renunciarse.

La responsabilidad civil y criminal de los Tribunales provinciales, puede hacerse efectiva ante el Supremo

de Justicia, por las mismas causas y en igual forma que la exigida á los Magistrados de Audiencia territorial.

Hasta aquí la organización de la justicia administrativa, bajo el sistema de dualidad que, por respeto al principio descentralizador, ha prevalecido en la ley. No me propongo impugnarla; mas ineludiblemente tiene que entrar en la teoría de los procedimientos contencioso-administrativos la exposición doctrinal de la instancia única; para que no pueda creerse, por falta de explicación, que ésta es absurda, ó por lo menos extravagante; como lo sería, con toda evidencia, si por ella se pretendiese traer desde luego al Tribunal de lo contencioso-administrativo, establecido en el Consejo de Estado, todos los asuntos de esta índole que pueden surgir en la Administración local; esto es, de las provincias y aun de los municipios.

CAPÍTULO IV

TEORÍA DE LA INSTANCIA ÚNICA

La idea de que la jurisdicción de que se trata es una revisión, en forma contenciosa, de aquellas resoluciones del Gobierno y sus autoridades, por las cuales queda terminado el expediente gubernativo y apurada esta vía, parece inducir por modo lógico á la única instancia; en la cual sea discutida la final decisión del Ministerio ó centro correspondiente. Porque nadie duda que se da este recurso contra los acuerdos de las Direcciones generales y otros, v. gr., del Tribunal Supremo de Guerra y Marina, cuando el mismo no funciona como Asamblea de las Órdenes militares de San Hermenegildo, San Fernando y Mérito militar. Y la razón de tal criterio es muy obvia.

Se trata de un remedio verdaderamente supremo y heroico; pues tan alto raya la revisión de las providencias gubernativas, y no ya en manera consultiva ó de propuesta, para que la propia Administración pueda reformarlas, sino en forma de mandato imperativo, invalidándolas ó revocándolas, para que no sean valederas ni subsistentes, por estimarlas nulas ó injustas, ilegales ó desacertadas, el Tribunal contencioso-administrativo. Y este concepto, que es el que merecen los fallos dictados en ejercicio de la jurisdicción delegada, se compadece mal con el de que se desmembren ó paralicen las atribuciones de la Administración activa, llevando los asuntos resueltos por sus autoridades locales, ó provinciales si se quiere, á Tribunales inferiores, cuyas sentencias llegarán á ser firmes todas las veces que no sean apeladas; pues al fin, siéndolo, el Tribunal central, Supremo realmente y de respetabilidad grandísima, pronunciará la última palabra en el asunto, y no se dará el caso, que puede fácilmente ocurrir, de que el Tribunal provincial, por una decisión irreformable, ó destruya la providencia de un Gobernador, que el Ministro habría sostenido, y sólo el Tribunal Supremo central, en la vía contenciosa, tendría facultades para enmendarla; ó bien apruebe y confirme aquella otra que el superior jerárquico nunca hubiera mantenido, y no obstante viene á quedar inexpugnable y ejecutiva en virtud del error consentido del Tribunal provincial.

Todo esto estaría evitado con que á la alzada gubernativa se otorgase la conveniente amplitud, reglamentándola por modo adecuado; como hay que reglamentar totalmente el procedimiento gubernativo, de suerte que satisfaga por completo las legítimas aspiraciones del Estado y de los particulares ó personas jurídicas; y entonces, el acuerdo ministerial sería revisado en forma con-

tenciosa; realizándose así el ideal de la instancia única, sin el menor detrimento de los derechos que hubiesen sido vulnerados por las autoridades provinciales; puesto que pasando los asuntos por el crisol de la apelación al Ministro, la Real Orden que se expidiera por éste, si no dejaba tranquilos á los interesados, daría margen al recurso contencioso para su revisión en forma de juicio.

Así entendida la instancia única, se ve que no es mala ni condenable: y si á la razón científica se une la razón estadística del escasísimo resultado que en los últimos diez años produjo la justicia administrativa provincial, sin entrar en otras consideraciones que fácilmente pudieran desarrollarse para combatirla, si este fuera mi propósito, nadie extrañará que salve mi opinión en este punto concreto de la teoría de los procedimientos contencioso-administrativos. Soy partidario, no lo oculto, de la única instancia, si bien reconozco y aplaudo los motivos de patriotismo y prudencia en que están inspirados los preceptos de la Ley, por los cuales se establecen los Tribunales y el procedimiento contencioso-administrativos en las provincias; deseando yo con toda sinceridad que produzcan en la práctica excelentes resultados.

TÍTULO II

Del Ministerio Fiscal.

CAPÍTULO PRIMERO

SU ORGANIZACIÓN

Representa á la Administración del Estado en los asuntos contencioso-administrativos de que conoce el Tribunal central, el Fiscal del mismo, á quien auxilian, bajo su dirección y responsabilidad, un Teniente y seis Abogados Fiscales, todos ellos Letrados.

El Fiscal del Tribunal de lo contencioso-administrativo tiene la categoría de Jefe superior de Administración, y disfruta el haber anual de 15.000 pesetas; el Teniente Fiscal, categoría de Jefe de Administración de primera clase y haber anual de 10.000 pesetas; los tres Abogados Fiscales primeros, categoría de Jefes de Administración de segunda clase, y haber anual de 8.750 pesetas, y los tres Abogados Fiscales segundos, categoría de Jefes de Administración de tercera clase y haber anual de 7.500 pesetas.

Los funcionarios del Ministerio Fiscal, del propio modo que los Ministros del Tribunal de lo contencioso-administrativo y los Secretarios de éste, con dos años de ejercicio, tienen derecho para jubilación al abono de los de la carrera de Abogado.

El Fiscal es de libre elección del Gobierno. Los demás funcionarios del Ministerio Fiscal del Tribunal, forman cuerpo de escala cerrada; en el cual se asciende por orden de rigorosa antigüedad, siendo nombrados á propuesta del Consejo de Estado, en pleno. Únicamente se entra en dicho cuerpo por las plazas inferiores, mediante concurso entre Tenientes Fiscales que hayan sido del Consejo de Estado, Oficiales de éste y Abogados del Estado, que lleven, cuando menos, ocho años en el desempeño de sus cargos [1].

El Teniente Fiscal y los Abogados Fiscales sólo pueden ser separados por sentencia judicial; ó mediante expediente, con audiencia del interesado, promovido, bien por el Presidente del Consejo de Estado, bien por el Tribunal, bien por la Presidencia del Consejo de Ministros.

El Fiscal defiende por escrito y de palabra á la Administración y á las corporaciones que estuvieren bajo su especial inspección y tutela, mientras estas últimas no designen Letrado que las represente, y cuando no litiguen contra aquélla ó entre sí mismas. El Gobierno puede, sin embargo, cuando lo estimare conveniente, designar un Comisario que desempeñe las funciones del Fiscal en determinados negocios.

No puede el Fiscal allanarse á las demandas dirigidas contra la Administración, sin estar autorizado para ello

[1] La tercera disposición transitoria de la ley reconoce aptitud para desempeñar plazas del Ministerio Fiscal en el nuevo Tribunal á los que sean ó hayan sido Tenientes Fiscales del Consejo de Estado. Si el Gobierno de S. M. no entiende pertinente la separación de cualquiera de los actuales con arreglo á las disposiciones vigentes, seguirán desempeñando sus funciones en el nuevo Tribunal, ocupando los primeros lugares del Ministerio Fiscal, desde Teniente Fiscal inclusive, por el orden de su respectiva antigüedad. Las plazas restantes, agrega la citada disposición, se proveerán por concurso, á propuesta en terna del Consejo de Estado, entre los que tengan condiciones, con arreglo á la ley.

por el Gobierno de S. M. Cuando considera de todo punto indefendible la resolución impugnada, lo hace presente, en comunicación razonada, al Ministro de cuyo centro dimane, para que acuerde lo que estime procedente. Entretanto, está obligado á continuar la defensa de aquélla. Cuando el representante de la Administración, debidamente autorizado, deja de impugnar la demanda, el Tribunal, llevando el pleito á la vista, dicta, en su día, el fallo que estima justo.

El Fiscal puede abstenerse de intervenir en los asuntos que no afectan el interés general de la Administración, limitándose á defender concretamente el extremo ó extremos que á la misma interesan.

Representan á la Administración en los Tribunales provinciales, los Abogados del Estado; ó los de Beneficencia, cuando el litigio afecta á intereses de esta clase.

CAPÍTULO II

REPRESENTACIÓN DEL MINISTERIO FISCAL

Tales son los preceptos del Derecho positivo vigente, con respecto al Ministerio Fiscal de la jurisdicción contencioso-administrativa. Conviene ahora exponer algunas teorías jurídico-filosóficas acerca de tan importante y controvertida institución; de la cual se tienen ideas, en mi concepto, equivocadas; ora en el sentido de injustamente deprimirla, y ora en el de, por todo extremo, enaltecerla.

El Fiscal, según algunos que han estudiado más la historia legal y administrativa de Francia y algún país imitador de sus instituciones, que la de España, no debiera existir en la enunciada jurisdicción; porque la esencia de dicho Ministerio, en tesis general, consiste en ser

como una personificación de la ley: cosa que no armoniza con el objeto de los Fiscales de la Administración, cuya misión exclusiva es la de representar los intereses del Estado. Yo estimo que, así entendidos los deberes del Fiscal, se forma una idea inexacta de la jurisdicción contencioso-administrativa: idea que naturalmente trae á la memoria una fórmula célebre de recomendación, usada por los procuradores y patronos de cierta famosa y potente sociedad: «Señor: haced justicia, siempre que la compañía gane el pleito.» ¡Ah! no; esa noción de la vía contenciosa es mezquina y falsa; y de no serlo, desautorizaría la justicia administrativa, con muchísima razón. El fin de la revisión, en forma contenciosa, de las resoluciones gubernativas de ella susceptibles, no es otro sino el restablecimiento del estado de derecho, vulnerado por error ó malicia, en esas mismas decisiones por el Gobierno ó sus autoridades, y claro está que no ha de tener la Administración Abogados de aquellos que por desgracia hay, faltos de conciencia y decoro profesional, para quienes acaso es indiferente de todo punto el sostenimiento de las causas injustas ó el de las justas. El Fiscal, pues, no es un mero representante de los intereses del Estado, sino el defensor de los mismos en todo aquello en que sean armónicos con el orden jurídico formado por la legalidad establecida, con propio criterio é independencia bastante para hacer presente al Gobierno, en ocasiones, que las providencias recurridas por personas particulares ó morales que demandan la reintegración de sus derechos lesionados, son insostenibles, con el objeto de que se le autorice para desistir de mantenerlas enfrente de reclamaciones procedentes y justas.

De consiguiente, no siendo el Fiscal un simple representante de la Administración, es por todo extremo inadmisible en España, cuyas antiguas leyes consignan los principios fundamentales y hasta la etimología del nombre de ese Ministerio tan importante y delicado, el cual pasó del fuero administrativo al común, la extraña opinión de que para representar los intereses del Estado bastaría encomendar su gestión á unos cuantos Oficiales del Consejo, ó bien de los Ministerios de que procedan los asuntos, los cuales fuesen como los personeros ó procuradores de aquéllos, obligados á mantenerlos á todo trance. Contra este galicismo protestan alarmadas las tradiciones de nuestra Administración, y se levantan indignados los grandes Jurisconsultos y Estadistas que han honrado la Fiscalía del Consejo ó Tribunal de lo contencioso-administrativo, desempeñándola y dejándonos una inmensa copia de doctrina político-legal en innumerable multitud de luminosos informes.

Por eso, con razón, fué combatido el pensamiento de rebajar el elevado cargo de Fiscal de lo contencioso-administrativo, asignándole la categoría de Jefe superior de Administración, con la cual ha quedado al fin, y el haber anual de 12.500 pesetas en vez de 15.000, en cuyo único extremo la Comisión mixta enmendó el proyecto de la del Senado. Venía del Congreso señalado este haber y traía el cargo categoría igual á la de Consejero, por semejanza, no entera identidad, con los Fiscales del Tribunal Supremo de Justicia y las Audiencias, en donde están equiparados á los Presidentes de Sala.

CAPÍTULO III

IMPORTANCIA DEL MINISTERIO FISCAL

Un digno Senador y distinguido Académico [1], al sostener una enmienda al artículo del proyecto respectivo al

[1] El Excmo. Sr. D. Juan de Dios de la Rada y Delgado.

Fiscal, entre otras cosas, expuso: que la razón histórica favorece al de la Administración, porque la primera vez que aparece ese cargo mencionado en nuestras leyes, no lo es como representante del interés de la mal llamada *vindicta pública*, sino como representante *del Fisco*. Y citó la ley de Partida [1] que contiene estas notables palabras: *Patronus Fisci tanto quiere decir en romance como ome que es puesto para razonar e defender en juicio todas las cosas e los derechos que pertenescen á la Cámara del Rey.* «Es decir, continúa el ilustre orador, todo lo que hoy representa la Administración del Estado, porque en aquella época en que el Rey lo era todo, la Cámara del Rey era el Fisco, y por lo tanto, no había lo que hoy conocemos con el nombre de Administración, y el representante de la Cámara del Rey, representaba lo que hoy representa también el Fiscal del Tribunal Supremo de lo contencioso, es decir, los intereses de la Administración pública. Resulta, por lo tanto, que aun bajo este aspecto histórico, antes de que existieran los Fiscales del fuero común, existieron los Fiscales que llamaríamos hoy de lo contencioso, existieron los Fiscales representantes del *Fisco*, de la entonces *Cámara del Rey*, hoy *Administración del Estado*, y de esta misma manera han venido teniendo representación en diferentes épocas, según se han organizado estos Tribunales.»

Todavía otro ilustrado y celoso Senador [2] se mostró muy contrario, por creerle depresivo, al derecho del Gobierno de nombrar un Comisario que, en determinados asuntos, reemplace al Fiscal; á cuya observación se le contestó, con acierto, que semejante facultad no responde á la desconfianza que pueda inspirar este último,

[1] La 12.ª, título XVIII, Partida 2.ª

[2] El Excmo. Sr. D. Pedro Calderón y Herce.

pues claro está que, siendo amovible, será destituído todas las veces que aquél considere justo su relevo, sino á la necesidad que se siente en ocasiones de que intervenga en un negocio dado un hombre de aptitud técnica especial, á quien el respectivo Ministro encomiende por su singular competencia, teórica y práctica, y sin agravio del Fiscal, que merece toda la confianza del Gobierno y es completamente idóneo para el desempeño de su grave cargo, la defensa de la resolución impugnada en la vía contenciosa.

Por lo expuesto, se ve cuán digno es el cargo de Fiscal de la Administración del rango y categoría que le niega la Ley; mas, enfrente de esta censurable tendencia á deprimirlo, tengo también que refutar otra teoría que, por su exageración, es igualmente insostenible; conviene á saber: que no sólo el Ministerio Fiscal debe estar todo lo alto que su grandísima importancia y elevadísima representación solicitan, sino gozar mayor independencia, en el doble sentido de no quedar á merced de la voluntad tal vez apasionada del Gobierno, y no hallarse cohibido en su criterio jurídico por someter á las de aquél sus propias opiniones.

La primera de estas dos afirmaciones ha recibido no poca autoridad por las disposiciones de la propia ley que acaba de darse acerca del ejercicio de la jurisdicción contencioso-administrativa, referentes á la inamovibilidad del Teniente y los seis Abogados Fiscales, porque se dice con razón que no es lógico negar al Jefe del Ministerio Fiscal de la Administración lo que se otorga á sus auxiliares y subordinados, y en realidad, hasta pudiera ser causa de menosprecio del primero por parte de los segundos la consideración de que ellos reunen condiciones y disfrutan de seguridad, cuando el superior jerárquico suyo ha podido entrar á serlo meramente

por un acto de arbitrariedad y polaquismo, y de la propia manera está el Presidente del Consejo de Ministros autorizado para destituirle *ab irato* ó por una exigencia de la política, en mengua y desprestigio de la misma jurisdicción contencioso-administrativa, á la cual todos debemos enaltecer para que llene sus interesantísimos fines y realice por entero su transcendental misión, desempeñando con toda autoridad moral sus delicadas funciones.

Porque no puede prescindirse de que el Fiscal representa y defiende al Estado, y en general á toda la Administración pública; de tal manera que, sin él, no hay verdadero juicio ó revisión, en forma contenciosa, de las resoluciones por las cuales termina y fenece el procedimiento gubernativo. Y para demandar ó contestar demandas, aducir pruebas ó combatir las que se aportan contra las indicadas decisiones; en una palabra, para producir la contienda y allegar elementos de juicio, con el objeto único, que no cabe otro, de restablecer el estado de derecho, si ha sido perturbado, ó el de inspirar confianza en las providencias gubernativas, impugnadas injustamente y sin motivo, claro está que el Fiscal de la Administración ha de menester una grandísima respetabilidad y una libertad de acción completa, sin las cuales ha de languidecer y morir, ó arrastrar una vida raquítica y miserable la jurisdicción contencioso-administrativa. ¿De qué sirve que el Teniente y los Abogados Fiscales estén en un cuerpo distinguidísimo, de ingreso por oposición, de escala cerrada, en que sólo se asciende por antigüedad, y sean además inamovibles, si ninguna de estas cosas tiene el Fiscal, único representante y defensor de la Administración, á quien aquéllos *auxilian*, bajo su dirección y responsabilidad? [1].

[1] Artículos 19 y 21 de la ley.

En realidad, el principio absoluto de que el Fiscal es de libre elección del Gobierno [1] es excesivo, y era más aceptable lo que venía dispuesto por la anterior legislación, de que hubiese de reunir cualidades y circunstancias bastantes para servir de garantía de que su nombramiento era acertado y respondía al servicio de intereses generales y permanentes, y no á la presión de causas de otra naturaleza, como exigencias políticas y pasiones de partido.

En cuanto á la separación, yo estimo que no es posible privar al Gobierno de esta facultad; y sin discutir las ventajas ó inconvenientes de la inamovilidad establecida en favor de los auxiliares del Fiscal, creo inadmisible la de éste; por lo mismo que es el representante y defensor del Poder ejecutivo en su función administrativa, y es muy obvio que, faltándole su confianza, no cabe que se le imponga, ó por lo menos se le obligue, para su destitución, á la formación, ya que no de un proceso, de un expediente difícil y de no corta duración.

La libertad de criterio en el Fiscal tiene indudablemente más partidarios que la inamovilidad del mismo. Así es que en el proyecto del Congreso venía, no sólo el derecho que se le daba (como ahora se le da también) de hacer presente su opinión contraria al sostenimiento de un pleito en que conceptuare que no tiene justicia, ni aun defensa, la Administración, sino el de abandonarla, si el Gobierno, en un término prefijado, no le autorizaba para allanarse á la demanda, ó desistir de la reclamación ya hecha por el Ministerio Fiscal, de orden de aquél ó finalmente, dejar de interponerla en el caso de no parecerle que sea lesiva á los intereses del Estado la resolución gubernativa que se le mandare impugnar

[1] Artículo 21.

en vía contenciosa. Estas facultades que se quisieron dar al Fiscal, estimo que verdaderamente eran excesivas; y lo que yo entendía más correcto en este punto, era que, si el respectivo Ministro no se conformaba con la consulta que se le hiciera en el sentido de no seguir el asunto, nombrara entonces un Comisario para mantener sus convicciones, y no forzar al Fiscal á proceder en contra de las suyas. Así lo propuse en una enmienda, que no fué aceptada y retiré; siguiendo el plan que me tracé desde luego de influir algo en la mejora del proyecto de la Comisión del Senado, por medio de las escasas reformas que ésta me admitió, y no librar batalla alguna respecto de una labor transactoria de suyo y urgente por la perentoria necesidad que había de legislar sobre la materia.

De todos modos, la inclinación de muchos á revestir de inmensas atribuciones al Fiscal, para no esclavizar su criterio, es insostenible; y ya que no pudo prevalecer mi enmienda, conceptúo que ha quedado, en esta parte, mejor la ley que como fué aprobada por el Congreso.

TÍTULO III

Auxiliares y subalternos de los Tribunales de lo contencioso-administrativo.

Para concluir el cuadro del personal, como parte orgánica de la jurisdicción contencioso-administrativa, necesario es tratar de los auxiliares y subalternos de estos Tribunales.

Á las órdenes inmediatas del Tribunal, que puede llamarse central, de la Administración, hay un Secretario mayor, diez Secretarios de Sala y el número de subalternos determinado por el Presidente del Consejo de Ministros, á propuesta del mismo Tribunal. El Secretario mayor tiene el sueldo de 10.000 pesetas anuales; los dos Secretarios de Sala primeros, el de 7.500; los dos segundos, el de 6.000; los dos terceros el de 5.000, y los cuatro cuartos el de 4.000.

Los Secretarios forman Cuerpo independiente de los demás funcionarios del Consejo de Estado, de escala cerrada, en el que se asciende por rigorosa antigüedad. Son nombrados por el Presidente del Consejo de Ministros, y no pueden ser separados sino en virtud de expediente, en el cual son oídos, y á propuesta del Tribunal.

Sólo se entra en el Cuerpo de Secretarios por las últimas plazas, previa oposición, exigiéndose para tomar

parte en ella, ser mayor de edad y Letrado. Sin embargo, cuando hay Oficiales del Consejo de Estado que lo sean por oposición ó examen, pueden ser nombrados Secretarios, á propuesta del Tribunal de lo contencioso-administrativo.

El Tribunal de oposiciones para Secretarios es formado por Consejeros de Estado, entre los cuales ha de haber por lo menos dos Ministros de dicho Tribunal. Entretanto que otra cosa no se disponga, las oposiciones deben verificarse como previenen los Reglamentos del Consejo de Estado [1].

Los Secretarios, Oficiales de Sala y demás dependientes de las Audiencias respectivas, lo son también de los Tribunales provinciales de lo contencioso-administrativo.

Además de estas disposiciones de la ley, determina ésta en las transitorias, lo siguiente: que el Mayor y los Oficiales del Consejo de Estado que pertenezcan en la actualidad (al publicarse la ley) á la Sección de lo contencioso, continúen sus servicios como Secretario mayor y Secretarios de Sala del nuevo Tribunal, ocupando las plazas de sueldo inmediatamente superior al que disfruten, si han pertenecido por más de dos años á la expresada Sección; que las demás plazas que resultaren sin proveer se cubran mediante concurso, entre los Oficiales del Consejo de Estado, de sueldo inmediatamente inferior; formándose las propuestas por el Tribunal, de acuerdo con el Presidente del Consejo de Estado, y elevándolas para su resolución al del Consejo de Ministros; y que se organice un nuevo servicio de

[1] Véase la Sección 4.ª del capítulo XI del Reglamento interior del Consejo de Estado de 20 de Noviembre de 1878, que derogó el de 23 de Mayo de 1858 y modificó el aprobado por Real Decreto de 30 de Junio de 1861.

las Secciones del Consejo de Estado, supriméndose las plazas de los Oficiales que pasen al Tribunal.

No me propongo ni censurar, ni comentar siquiera los preceptos de la ley que se refieren al personal auxiliar y subalterno. Hubiera yo querido que, así como en los Tribunales provinciales, hubiera en el central Oficiales de Sala, que lo hubieran podido ser los ujieres, con este ó el otro nombre; pero se me objetó que basta con éstos y tal vez con los que hay, sin aumentar su número, para hacer las notificaciones y demás diligencias que deben ser practicadas fuera del Tribunal; puesto que en éste serán evacuadas la mayoría de ellas por los Secretarios; toda vez que se admiten Procuradores, los cuales acudirán diariamente á los estrados y oficinas de aquél.

Si he de ser ingenuo, la razón que se me expuso no me convenció; ya porque soy refractario á la introducción de los Procuradores en los negocios contencioso-administrativos, debida á una tendencia para mí demasiado judicial y opuesta á la sencillez y economía que debe ser nota característica de estos procedimientos; ya por parecerme que no es acaso exigible, y en la práctica estoy seguro de que no será un hecho, la asistencia diaria de los mandatarios de las partes, que mientras lo son sus propios Letrados, evidentemente no se les pide, y por eso las notificaciones, citaciones, emplazamientos, etcétera, se verifican yendo los ujieres á su domicilio; con lo cual se evitan, por lo común, dilaciones perniciosas y aun perjuicios de mucha trascendencia. Pero, en fin, la digna Comisión del Senado que examinó mi enmienda, no tuvo á bien admitirla; y ya he dicho cuál fué mi plan, en bien de la expedita marcha de la discusión, que por modo alguno había yo de entorpecer, cuando todos deseábamos la pronta formación de la ley, que

ha de acabar con el mal, sentido generalmente, de la paralización de los asuntos en la Sección de lo contencioso, inevitable á pesar de los esfuerzos extraordinarios y plausibles efectuados por la Fiscalía y aun por la propia Sección; mediante que dimanaba de la falta de personal, el que á todas luces era insuficiente para el inmenso cúmulo de demandas y pleitos que habían llegado á un número altísimo por la extensión, cada día creciente en una proporción alarmante, de la competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa.

TÍTULO IV

El Tribunal de lo contencioso-administrativo en el Consejo de Estado.

CAPÍTULO PRIMERO

PUNTO DE VISTA FILOSÓFICO

Consignadas quedan en otro lugar las discretas y oportunas razones en que la distinguida Comisión del Senado fundaba el prudente enlace del nuevo Tribunal, con el alto Cuerpo consultivo de la Administración, de tradiciones tan gloriosas. No todos, sin embargo, aprueban esta solución del problema planteado en el terreno científico por los adeptos á los sistemas concernientes á la jurisdicción contencioso-administrativa; y si pocos á cara descubierta defienden el *judicial*, y apenas hay quien después de la transacción efectuada, patrocine el *administrativo*, no son escasos ni de liviano peso los votos de que debiera ser un Tribunal especial, mixto, dicen, de judicial y administrativo; el cual estuviese formando parte, como Sala cuarta ó con mayor independencia, del Tribunal Supremo de Justicia.

Por mi parte, no veo motivo para dejar de conformarme con lo hecho en la ley relativa al ejercicio de la jurisdicción contencioso-administrativa; ni para mirar con desagrado que, en frase de la Comisión senatorial,

no haya sido arrancada de cuajo del Consejo, en que por tanto tiempo ha vivido. Y deseoso de que esta obra pueda contribuir á ilustrar en este punto interesantísimo la opinión pública, consagro el presente capítulo á tratarle desde un punto de vista doctrinal y mayormente bajo su aspecto histórico-filosófico.

Uno de los oradores más conspicuos del Senado, y sin disputa, de los más trabajadores, el cual se distingue, tanto por su incansable laboriosidad como por su general ilustración y la profundidad de sus conocimientos [1] decía, impugnando el proyecto que, por modo transactorio, presentó la Comisión: «Los primeros que negaron la legitimidad de lo contencioso-administrativo, su carácter científico, fueron los partidarios de las ideas republicanas en Francia desde antes de la revolución de 1830; y lo hicieron en mi concepto (y de sus discursos y escritos fácilmente se deduce) por espíritu de imitación, por querer acercarse á la organización administrativa y política de la República que ya por entonces absorbía la atención del mundo entero, quiero decir, de los Estados Unidos. Pero no tuvieron en cuenta, en mi sentir, que justamente la organización del Estado en aquel país, era la verdadera causa determinante de que allí no existiese, por lo menos en forma concreta y con organismos propios, lo contencioso-administrativo. Allí, como todos los Sres. Senadores saben, la justicia tiene una organización tal que la Corte Suprema, no solamente resuelve en definitiva y soberanamente en todas las cuestiones propiamente jurídicas, sino al mismo tiempo en las cuestiones constitucionales; porque aquel alto Tribunal se halla revestido de la facultad de declarar si son ó no conformes con la Constitución las leyes que se votan por aquellas Asambleas.

[1] El Excmo. Sr. D. Antonio María Fabié.

Y claro está que, partiendo de esta base, allí no puede existir el conflicto que en otras partes existe, entre los diferentes Poderes del Estado; porque, en realidad, puede decirse que allí el punto culminante, la síntesis de la vida política, administrativa y jurídica del país se encuentra representada por la Corte Suprema de Justicia; mientras esta organización, que ahora no es ocasión de juzgar, no ha tenido imitadores, no tiene semejante, en ningún país, principalmente de Europa, por que en América sí se han constituído diferentes repúblicas, aun de nuestra raza, que se han propuesto como modelo la organización de los Estados Unidos.»

«Partiendo de la organización de los Estados europeos, que por más que se quiera, no es dable variar de una manera fundamental é inmediata, porque ni aun las revoluciones más profundas han sido eficaces para hacerlo, ¿sería, en efecto, conveniente, sería, como ahora con tanta frecuencia se dice, verdaderamente liberal, la abolición, la negación de lo contencioso-administrativo? Este es un punto que, en mi concepto, merece algunas palabras; porque es de completa evidencia que la negación de lo contencioso-administrativo, destruirlo donde existe, no crearlo donde no haya llegado á tener una existencia real y concreta, es contrario á las garantías de los individuos, es contrario á su derecho, es un paso hacia el absolutismo del Poder.»

«Y tan cierto es esto, señores, que se ve de una manera constante, como si se siguiera verdaderamente una ley, que lo contencioso-administritivo se ha ido estableciendo gradualmente en los distintos Estados de Europa, al mismo paso, al mismo compás, con que han prevalecido en estos Estados las formas políticas, modernas y principalmente las formas monárquico-constitucionales.»

«Tenían antes los enemigos de lo contencioso como argumento de hecho lo que pasaba en los distintos Estados de Alemania, lo que pasaba en otros Estados del Norte. Pero no tomaban en cuenta que allí no existía lo contencioso-administrativo, puramente porque la Potestad Real, porque el Estado, personificado en el Monarca, poseía tal suma de poderes, que hacían imposible, que hacían que se considerara de una manera verdaderamente antipática el establecimiento de esta jurisdicción.»

«Es verdad que en algunas naciones que no pertenecen á los grupos que antes he indicado, habiendo existido, ha dejado después de existir lo contencioso-administrativo, singularmente en Bélgica y en Italia. En Bélgica no se puede decir con exactitud que haya desaparecido esta jurisdicción, lo que ha sucedido es, y esto lo saben los Sres. Senadores, que se ha fraccionado y que las atribuciones que están concentradas en otras naciones en corporaciones ó Tribunales determinados, se ejercen por distintas, por diferentes corporaciones. Y en Italia lo que ha ocurrido es una prueba elocuente de que, en efecto, lejos de ser un paso en el camino de las libertades públicas la abolición de lo contencioso-administrativo, es un verdadero retroceso. Así lo han reconocido los hombres de Estado más ilustres de aquel país, y poco antes de morir el Sr. Depretis presentó ya un proyecto restableciendo lo contencioso-administrativo, justamente en el Consejo de Estado de aquel país.»

«Y no puede ser de otra manera. En la mayor parte de los casos, en la mayor parte de los asuntos en que, en los países en donde existe, entiende la jurisdicción contencioso-administrativa, lo que ocurre cuando ésta deja de existir, es que los particulares no tienen á quien recurrir en demanda de la reintegración de sus derechos lesionados; que la Administración, por consiguiente, no ya en sus actos de gobierno en que indudablemente no tiene más sanción que la responsabilidad ante las Cortes, sino en sus actos de gestión, en la mayor parte de sus actos, tampoco tiene ninguna autoridad sobre sí más que la de las mismas Cortes, y por lo tanto, los intereses individuales, los derechos particulares quedan en el más completo abandono. Téngase esto muy presente.»

«Yo creo que ya en el orden de la ciencia y entre los señores Senadores y Diputados no habrá nadie que defienda como un progreso, como un paso hacia una organización ideal y más perfecta que la presente, la destrucción de lo contencioso-administrativo, la mera existencia de los Tribunales ordinarios para resolver todas las cuestiones de derecho; porque los Tribunales ordinarios se declararían incompetentes, como no podrían menos, en casi todos los casos en que mediara la Administración, y los particulares se encontrarían sin ningún género de defensa ni amparo para sus intereses.»

Hecha esta apología, tan erudita y brillante, de la jurisdicción contencioso-administrativa, el respetable y elocuente Senador, antiguo Consejero de Estado en la Sección de lo contencioso, se ocupa de lo que dice que no sabe si llamar entidad jurídica, y expone que le parece impropio de una ley determinar la naturaleza ó índole de lo contencioso y fijar sus caracteres y condiciones: pues quisiera que, á semejanza de lo que se hace en el Derecho civil, en el penal y en todas las esferas del Derecho que ha sido codificado, en que no se define la materia propia y peculiar de cada Código, se diese por supuesta la existencia de la materia contencioso-administrativa, como se da la de todos los hechos sociales y jurídicos que constituyen el conjunto de la vida

de las naciones; en apoyo de cuya opinión cita lo que ocurrió en las Constituyentes francesas de 1848, cuando se discutió este asunto, con gran calor por cierto, y un insigne Jurisconsulto, Mr. Dufour, preguntó: «¿Qué es lo contencioso-administrativo? Á lo cual Mr. Odilon Barrot le contestó: «Eso no puede ni debe definirse.» Y aun invoca el dato de que los más distinguidos tratadistas franceses, como Mr. Vivien y Mr. Laferrier, último que sobre este punto ha escrito, dicen que realmente no puede ni debe definirse lo contencioso-administrativo con carácter de precepto legal. He aquí justamente lo que acabamos de hacer en España; mediante que la delimitación de la materia contenciosa, para conocer hasta dónde esta jurisdicción alcanza, no es, en realidad, una definición, y no cabía dejar de efectuar lo que se ha verificado en la ley, por cuanto una de las causas de lo muy sobrecargada de asuntos que estaba la Sección del Consejo, era que se habían llevado á la enunciada jurisdicción muchos que á ella no pertenecen, y ha sido necesario excluirlos de la competencia de los nuevos Tribunales contencioso-administrativos.

CAPÍTULO II

ASPECTO HISTÓRICO

Dejando aparte, por ahora, otras observaciones contenidas en el importante discurso á que me refiero, concernientes á los asuntos que deben ser de la competencia de esta jurisdicción, de cuyo punto me propongo tratar especialmente más adelante, voy á lo que conceptúo propio del objeto concreto y definido de este capítulo,

ó sea, la constitución del Tribunal contencioso-administrativo en el Consejo de Estado.

Había manifestado el digno Senador á quien aludo, antes de lo que, por estimarlo conveniente á mi fin, y en merecida honra suya, he citado á la letra, que no está de más traer á la memoria algunos recuerdos y antecedentes de lo que ha sido lo contencioso-administrativo, así en España como en el extranjero; porque para muchas personas, es esta una creación moderna; y si bien pudiera, en gran parte, ser sostenida esta opinión, es imposible defenderla de una manera absoluta.

Hace constar, que así en las demás naciones como en España, lo que constituye hoy la materia contencioso-administrativa, con pocas variantes y sin duda con menos extensión, existía ya desde época lejana; pero de resultas de la confusión de los Poderes, esta materia no estaba determinada y limitada, y no hay más que examinar nuestras compilaciones legales, y particularmente la última que sigue vigente todavía, ó sea, la *Novísima Recopilación*, para persuadirse de esto.

Como saben los que de ello se ocupan, en la *Novísima Recopilación* se encuentran, así las leyes de carácter puramente jurídico que regulan las relaciones de los particulares entre sí, como los que se refieren á la organización de los Poderes públicos y determinan las condiciones de la Administración, tal como entonces existía; cuya confusión era la resultante de las ideas que dominaban en aquel tiempo, y traía, como consecuencia, la de los mismos poderes; con la singularidad de que las autoridades y corporaciones que tenían, como predominante, el carácter judicial, desempeñaban funciones administrativas.

Así ocurría en los *Reales Acuerdos*, los cuales en-

tendían en la mayor y más importante parte de las cuestiones de índole administrativa; como se notaba igual fenómeno en el Consejo de Castilla que, al propio tiempo, conocía de lo judicial y administrativo, ya en forma de consulta y ya en la de resolución.

Más adelante, las doctrinas de los pensadores y los filósofos, como el Sr. Fabié manifiesta, llegaron á su realización, y prevalecieron principalmente en Francia; en donde se llevó á la práctica, en cuanto era posible, la división de los Poderes, sostenida especialmente por Montesquieu; de la cual resultaba un inconveniente gravísimo, á saber, la delimitación de las atribuciones, por no decir de la jurisdicción peculiar de cada uno de aquéllos; y tratándose de relaciones jurídicas, se vió muy luego el peligro de que los Tribunales invadieran y llegaran á impedir y aun anular, el movimiento del Poder administrativo, ó mejor, del ejecutivo en su función administrativa; para evitar lo cual, se adoptó en Francia en 1801 la primera disposición que puede citarse, y es como punto de partida de la institución de lo contencioso-administrativo; determinando, en absoluto, que los Tribunales de justicia se abstuviesen de intervenir en aquellas materias de que, por cualquier concepto y título, hubiese ya entendido la Administración. Poco después de esto, y prevaleciendo los principios que informaron lo que el docto académico llama la política imperial, se creó el Consejo de Estado, y se le atribuyeron, entre otras facultades, la de dar solución á las contiendas que se pudieran promover entre los particulares y la Administración pública, cuando así se ordenase por las leyes, y también la de resolver los conflictos de jurisdicción suscitados entre las autoridades judiciales y administrativas. Punto es este último, en el que yo me inclino á creer que sería conveniente y

acertado ampliar las atribuciones dadas al Tribunal que acaba de establecerse.

Hasta la revolución de 1830, continuaron en el mismo estado en Francia las cosas referentes á la jurisdicción contencioso-administrativa; pero triunfante aquélla, empezóse á discutir la cuestión, no sólo de lo más propiamente contencioso, sino también de los conflictos jurisdiccionales; y después de alguna disposición dictada en el período de 1830 á 1848, y con posterioridad á esta otra fundamental y trascendentalísima revolución, se plantearon las indicadas controversias acerca de lo contencioso-administrativo y de las competencias de atribuciones, con mayor amplitud, con carácter más científico y con tendencias más radicales.

En España hemos seguido con excesiva fidelidad á Francia, en todo lo relativo á la Administración pública. Se creó el Consejo Real en 1845; mas nótese que, lo propio que en el país vecino antes de 1848, si se le sometieron, lo mismo las cuestiones entre la Administración y los particulares, que los conflictos de atribuciones de la autoridad administrativa y la judicial, sólo tenía como un voto consultivo en el derecho de propuesta, no de resolución ó fallo; porque la potestad para decidir en los enunciados asuntos correspondía exclusivamente al Rey, con sus Ministros responsables. Y he aquí el principio que no podía por menos de ser y fué impugnado en Francia después de 1848; planteándose ya la cuestión entre la jurisdicción delegada, á la cual se propendía, y la retenida, dominante hasta entonces; como entre nosotros lo ha seguido siendo, con una ligera interrupción, hasta la formación de la ley que acaba de publicarse.

Según queda dicho, España, en todos los períodos de su historia política moderna, ha sufrido la influencia

de Francia más de lo necesario y á veces no con muy buen criterio. Así, pues, cuando triunfó nuestra revolución de 1854, surgió la tesis de que lo contencioso-administrativo debía estar fuera del Consejo, y fué llevado al Tribunal Supremo de Justicia, erigiéndose como uno especial en la Sala cuarta del mismo. Por virtud de los sucesos de 1856, se restableció el Consejo Real, con todos los atributos que desde 1845 había tenido; y cuatro años después, un estadista insigne, autoridad excepcional en la materia, por cuanto llegó á ser dignísimo Secretario y Fiscal del Consejo y fué escritor de Administración, tan perspicuo cuanto profundo, el Sr. Posada Herrera, comprendió que no bastaba con el restablecimiento del indicado Consejo Real, sino que convenía en sumo grado aumentar la importancia, significación y prestigio del repetido alto Cuerpo; de cuyo pensamiento patriótico nació la reforma de 1860, en la cual se conservó al nuevo Consejo de Estado el derecho de conocer en lo contencioso-administrativo con jurisdicción retenida, y el de entender juntamente en las competencias ó conflictos de atribuciones.

Siguieron así las cosas hasta la gran revolución política de 1868, en que el Consejo estuvo á punto de perecer ahogado entre las olas de las pasiones irritadas; costando un trabajo inmenso al Sr. Posada Herrera, y al no menos ilustre repúblico Sr. Ríos Rosas, su salvación y el darle alguna base constitucional en la ley fundamental de 1869; cuyos artículos 94, 95 y 98 suponen la existencia de aquél; por cuanto el primero de ellos exige la propuesta del Consejo de Estado para el nombramiento de los Magistrados y Jueces; el segundo, para la separación de los mismos, cuando no media sentencia ejecutoria, requiere un Real Decreto acordado en Consejo de Ministros, previa consulta del

de Estado, y el tercero dice que los ascensos en la carrera judicial se otorgarán también á virtud de consulta del propio Consejo. La misma Constitución de 1869 señalaba, entre las calidades para ser elegido Senador, la de ser ó haber sido Presidente del Consejo de Estado ó individuo de este alto Cuerpo.

La ley fundamental vigente de 1876, al tratar de los Senadores por derecho propio, cita el primero al Presidente del Consejo de Estado; y en seguida, al establecer las calidades necesarias para serlo por nombramiento del Rey ó por elección, menciona á los Consejeros de Estado y al Fiscal de este Cuerpo; antes siempre que á los Ministros y Fiscal del Tribunal Supremo de Justicia [1].

Pero en la reforma consiguiente á la revolución de 1868, se llevó lo contencioso-administrativo con jurisdicción delegada á los Tribunales ordinarios; es decir, á las Audiencias en primer grado y al Tribunal Supremo, en su Sala cuarta, por apelación unas veces y en única instancia otras. Después de la restauracion de 1875, volvieron las cosas al ser que tenían antes de 1868; restituyéndose al Consejo de Estado todas sus facultades, con leves modificaciones, que no fueron sustanciales, sino de mero accidente y puramente de organización.

Ahora se ha hecho la ley cuya teoría es el asunto de esta obra, y su característica consiste en ser una discreta y patriótica transacción doctrinal entre los partidarios de los principios que prevalecieron en 1845, y las tendencias que se iniciaron en España en 1854 y dominaron, aunque por poco tiempo, en 1868.

Pues bien: una de las soluciones transactorias de la

[1] Artículos 21 y 22.

novísima ley, consiste en los enlaces de los Tribunales contencioso-administrativos y las entidades de la Administración central y provincial, y más especialmente el Consejo de Estado, los cuales voy á señalar en seguida.

TÍTULO V

Vínculos de los Tribunales de lo contencioso-administrativo con el Consejo de Estado y las Diputaciones provinciales.

CAPÍTULO PRIMERO

ENLACES DEL TRIBUNAL CENTRAL CON EL CONSEJO DE ESTADO

El primer enlace de los establecidos por la ley, está en su art. 8.º, el cual dice que el Tribunal de lo contencioso-administrativo, entiéndese el central, formará parte del Consejo. En su consecuencia, el art. 9.º determina que el Presidente y los demás Ministros de aquél concurrirán, con voz y voto, á las deliberaciones del Consejo de Estado; ya cuando se trate de competencias entre la Administración activa y las autoridades judiciales; ya cuando se hable de reglamentos é instrucciones generales para la aplicación de las leyes, ó sobre cualquier asunto que produzca decisiones contra las cuales no proceda el recurso contencioso-administrativo; si bien fuera del caso de haberse de resolver conflictos jurisdiccionales ó de atribuciones, en el cual es necesaria la asistencia del Tribunal, se deja al prudente arbitrio del Gobierno disponer ó no que concurra.

Es también otro vínculo que une al Tribunal con el Consejo, la sustitución del Presidente de éste por el de aquél, en los casos de ausencia, imposibilidad ó vacante.

Y se había proyectado, mas no ha resultado al fin en la ley, que no sólo el Presidente del Tribunal, sino el Vicepresidente del mismo, formarán parte de la Comisión permanente del Consejo [1]: atribución que nunca me pareció muy aceptable, por lo respectivo al Vice, y ahora entiendo que si bien debe tenerla el Presidente del Tribunal, del propio modo que los de las Secciones del Consejo, tal vez se impugne ó ponga en estudio, por no aparecer expresada en la ley de un modo claro y terminante. Conste que, á mi juicio, el espíritu de aquélla es no restar facultades y prestigio al Tribunal que se acaba de constituir; como sucedería, con toda evidencia, si su Presidente fuera menos en algo que los de las Secciones, á una de las cuales ha venido á reemplazar el nuevo organismo, con derechos mayores de los que la de lo contencioso tenía. De esperar es que, si surge la dificultad, sea resuelta en este sentido; bien por el Gobierno, declarando el de la ley en un Reglamento orgánico ó en una disposición de otra clase; ó bien por la jurisprudencia del Consejo, el cual no ha de inclinarse, de manera alguna, á mostrar malquerencia al Tribunal naciente, y antes bien ha de propender, como es propio de su sabiduría y prudencia, á estrechar los vínculos que le ligan con él y han de ser para los dos, y acaso más para el Consejo que para el Tribunal, útiles y fructuosos.

[1] Reglamento interior del Consejo de Estado: artículos 39 y 40; según los cuales, el Presidente del Consejo y los de las Secciones forman una Comisión permanente para proponer dictamen al pleno; 1.° sobre los nombramientos de Consejeros; 2.° sobre lo relativo al cumplimiento de la ley orgánica y Reglamento interior del Consejo, y á las modificaciones que este último requiera; 3.° sobre los estados de negocios y las observaciones que deben elevarse al Gobierno el 1.° de Marzo de cada año; 4.° y en general, sobre todo lo que se refiera á la organización y personal del Consejo. El Presidente de éste y los de las Secciones forman el Consejo de disciplina.

Enlaces son, asimismo, creados por la ley, el del artículo 30, que determina la formación del Tribunal de oposiciones para Secretarios de Sala, por Consejeros de Estado, aunque dos, al menos, han de ser Ministros del Tribunal de lo contencioso; y el de la segunda regla de las transitorias, que dice así: «Para hacer compatible lo dispuesto en esta ley, con el personal de Consejeros que establece el art. 2.° de la orgánica del Consejo, de 7 de Agosto de 1860, sin aumento de personal, el Gobierno refundirá las Secciones de dicho Consejo en la forma que estime más conveniente.» No hay que olvidar que, según el art. 12 de la ley sobre el ejercicio de la jurisdicción contencioso-administrativa, el Vicepresidente del Tribunal central ha de ser elegido de entre los Consejeros de Estado ó Magistrados del Tribunal Supremo, que cuenten más de dos años de antigüedad en sus cargos respectivos; y los demás Ministros han de estar comprendidos en alguna de las categorías determinadas para ser nombrado Consejero de Estado; si bien podrá el Gobierno proveer tres de las nueve plazas de Ministros del indicado Tribunal central, separadas las de Presidente y Vice, en personas que reunan las mismas condiciones que exige la ley orgánica del Poder judicial, para Magistrado del Supremo de Justicia.

Las últimas lazadas que la ley ha echado para unir, aunque sólo sea pasajeramente, al Tribunal de lo contencioso-administrativo con el Consejo de Estado, sin quebrantar la independencia de aquél, ni dar á éste verdaderas atribuciones para resolver en los asuntos de dicha clase, son: 1.ª la tercera disposición transitoria; en la cual, después de reconocerse aptitud para desempeñar cargos del Ministerio Fiscal, ante el nuevo Tribunal, á los que sean ó hayan sido Tenientes Fiscales del Consejo, y respetar á los actuales su derecho de

ocupar los primeros lugares por el orden de su antigüedad, se dice: que las plazas restantes se proveerán por concurso entre los declarados con aptitud por el art. 21 de la ley, á propuesta en terna, no del Tribunal, sino del Consejo de Estado; 2.ª la disposición cuarta, que para cubrir las Secretarías de Sala que resulten vacantes, mediante concurso, entre los Oficiales del Consejo, de sueldo inmediatamente inferior, exige que se formen las propuestas por el Tribunal, de acuerdo con el Presidente del referido Consejo de Estado. Disposiciones las dos, tercera y cuarta transitorias, que patentizan cómo el pensamiento no ha sido hacer un organismo de todo punto extraño al que existía, sino enlazado con éste en todo aquello que no se opone á la completa independencia del Tribunal.

CAPÍTULO II

INTERVENCIÓN DE LAS DIPUTACIONES EN LOS TRIBUNALES PROVINCIALES

En cuanto á los enlaces de los Tribunales provinciales con las Diputaciones, aun es más perceptible la unión de éstas con las Audiencias territoriales y de lo criminal, que se han tomado como principal base para establecer en las provincias el organismo judiciario de la Administración, y en mi concepto, se ha ido más allá de lo que convenía y de lo que una prudente circunspección aconsejaba.

Lo mandado por la ley es, que constituyan los Tribunales provinciales los Presidentes de las Audiencias territoriales ó de lo criminal, con dos Magistrados, de la Sala de lo civil en aquéllas y de los de su dotación en las demás. Entrarán también á formar parte de estos

Tribunales dos Diputados de la provincia respectiva, que sean Letrados, y en defecto de éstos, ya Magistrados y Jueces cesantes y sus asimilados del Ministerio Fiscal, ya Catedráticos de la Facultad de Derecho ó del Instituto ó de Escuela de Comercio, los cuales tengan aquella condición, y ya, por último, Abogados que sean ó hayan sido Decanos de Colegio ó lleven diez años de ejercicio de la profesión. Pero estos Jueces adjuntos á la Sala de la Audiencia, que será el Tribunal provincial de lo contencioso administrativo, sólo concurrirán á la resolución de incidentes sobre excepciones dilatorias y al fallo definitivo de los pleitos.

Resulta de aquí, que no se enlazan verdaderamente los elementos judicial y administrativo por modo de agregación del primero al segundo, como en el Tribunal central, que forma parte del Consejo de Estado, sino á la inversa; los Diputados provinciales ó los que entran en defecto suyo, se adjuntan, así como unos *escabinos*, pero no se incorporan por entero, á la Sala de la Audiencia; en la cual se encuentran siempre en triste minoría; predominando, por consiguiente, lo judicial en los Tribunales provinciales de la Administración: cosa que no parece muy conforme con el verdadero espíritu de la ley, que no es realmente de aquel carácter como tal vez han podido creer algunos, censurándola, no sólo por su judicialismo, si vale la palabra, sino también por su sentido un tanto curialesco; según veremos más adelante.

Importa poco, y ya sé yo que se ha hecho bajo la presión de las economías, impuestas por nuestro estado financiero; mas de cualquier modo viene á confirmar lo que diciendo estoy, que los Secretarios, Oficiales de Sala y demás dependientes de las Audiencias respectivas, lo sean igualmente de los Tribunales provinciales

contencioso-administrativos. Ni he de señalar la inconsecuencia que hay en admitir este criterio, mejor ó peor, para organizar el personal subalterno en los mismos Tribunales locales, y haber seguido otro muy distinto con respecto al central: oportunamente dije que no escribo una obra de crítica; ni siquiera de comentario de la ley; pues me limito á la exposición exegética de la teoría de los procedimientos contencioso-administrativos, contenida en ella; con todos aquellos desenvolvimientos lógicos y racionales que tan importante materia pide, por su imponderables gravedad y trascendencia; por su generalidad, supuesto que comprende toda la vida social de España, y aun por su novedad, mediante que viene á ser tratada por mí, el primero en el tiempo, si el último seguramente en otras relaciones, de una manera sustantiva y fundamental.

La defectuosa organización de los Tribunales provinciales de lo contencioso-administrativo, disculpable, no solamente por la necesidad de hacerla muy económica, sino por ser tan parva materia, como dijo la Comisión del Senado, la que se le confía, supuesto el escasísimo número de los asuntos en que aquéllos van á conocer, es un motivo más, que puede sumarse á las razones que dejo consignadas en lugar oportuno, en apoyo de la instancia única; de la cual soy partidario franco y sincero, con profundas y arraigadas convicciones.

LIBRO SEGUNDO

LEYES ADJETIVAS

DEL

DERECHO PROCESAL DE LA ADMINISTRACIÓN

PARTE GENERAL

TITULO PRIMERO

Competencia de los Tribunales contencioso-administrativos.

CAPÍTULO PRIMERO

IDEAS GENERALES ACERCA DE ESTA CUESTIÓN

Hemos visto, en otro lugar, lo difícil, y tal vez imposible, que es definir lo contencioso-administrativo. Esto depende, más aun que de otra cosa, de que no se han fijado todavía los conceptos ni los caracteres que le deben distinguir, ni mucho menos los asuntos que caen bajo esta jurisdicción.

Se ha creído que se da una idea clara, desde el punto de vista práctico, de la materia que forma el contenido de las controversias suscitadas á consecuencia de las resoluciones administrativas, con exigir los requisitos, que ya conocemos, para que se pueda interponer el recurso contencioso, de estar apurada la vía gubernativa; de que aquéllas emanen de la Administración en el ejercicio de sus facultades regladas, y de que vulneren derechos establecidos anteriormente en favor de los demandantes, por una ley, un reglamento ú otro precepto administrativo. Y también es bueno recordar que, además de la revisión, en forma de juicio, de las enunciadas decisiones gubernativas, están atribuídos á esta jurisdic-

ción los asuntos referentes á contratos administrativos celebrados para obras y servicios públicos de toda clase, y en general aquellas cuestiones respecto de las cuales dicho recurso haya sido especialmente otorgado por una ley ó un reglamento ú otro precepto análogo, no hallándose comprendidas en los seis casos de excepción cuyo conocimiento no corresponde á los Tribunales de lo contencioso-administrativo, que señala el artículo 4.º de la ley.

Pero es fuerza convenir en que la determinación de la materia contenciosa, sin duda por haberse conceptuado imposible comprenderla en bases ó principios generales, viene hecha de un modo casuístico, y con bastante variedad; por cuya causa, necesario es examinar este punto de una manera histórica, y por medio de análisis que muy difícilmente dejan margen para la formación de síntesis teóricas y comprensivas.

La verdad es, que se propende generalmente á separar de la Administración, llevándolas á los Tribunales del fuero común, muchas contiendas que se derivan de títulos ó causas de derecho civil; y por eso es la insistencia con que se reclama el carácter administrativo en los que sean vulnerados por las resoluciones gubernativos, ó por los contratos hechos ó los actos efectuados por el Gobierno y sus autoridades; y se acentúa más y más esta exigencia, pidiéndose que el tal derecho lesionado se encuentre establecido con anterioridad en favor del demandante, ú otros que se hallen en el mismo caso que él; por una ley, un reglamento ú otro precepto administrativo.

Así es como, sin conseguirlo en realidad, se procura delimitar el contenido de la contención, á la cual dan origen los acuerdos, contratos ó actos administrativos; queriéndose echar una línea divisoria, tal vez imaginaria, entre las relaciones jurídico-administrativas y las de puro derecho civil; como si al cabo, en el fondo de aquéllas no hubiera siempre, ó por lo menos en la mayoría de los casos, un punto, bien del derecho personal, bien del de propiedad ó bien del de obligaciones, que no se altera ni desnaturaliza por la circunstancia de tratarse de sujetos administrativos, puestos en contacto con personalidades individuales ó colectivas, morales si se quiere, con ocasión de las mismas relaciones jurídicas resultantes en lucha de intereses con la Administración.

Todavía ofrece otro aspecto interesantísimo el punto doctrinal que venimos estudiando. Puede ocurrir que las resoluciones gubernativas, afectando un carácter de generalidad que las aleje del concretismo ó la individualización, indispensables para muchos en el recurso contencioso, lesionen derechos particulares, establecidos ó declarados por una ley; en cuyas circunstancias, era teoría corriente, deducida de la jurisprudencia del Consejo de Estado, que no se daba la vía contencioso-administrativa; porque semejantes disposiciones de sentido general, más eran actos de gobierno que de gestión, y es máxima constante que no corresponden al conocimiento de los Tribunales de lo contencioso-administrativo, las cuestiones que, por la naturaleza de los actos de que procedan, ó de la materia sobre que versen, correspondan ó se refieran á la potestad discrecional. Pero en la nueva ley se cambia en absoluto esta doctrina; estableciéndose, como en el libro primero expuse, que el recurso contencioso-administrativo puede interponerse contra resoluciones de la Administración que lesionen derechos particulares constituídos ó declarados por una ley, cuando aquéllas han sido adoptadas como consecuencia de alguna medida de carácter general, si con ésta se infringe la ley de la cual se originaron tales derechos:

garantía verdaderamente democrática, que defiende, por modo amplísimo, los legítimos intereses vulnerados por las reformas, que hasta ahora se creía no poder, en caso alguno, ser detenidas por los derechos particulares; mediante que, con un criterio en el cual se reflejaba el panteísmo político de las antiguas sociedades, ó la razón de Estado, aborto del monstruo *Salus populi*, arrollaban cuanto encontraban en su camino, y rompían los diques todos que pudieran servirles de represa.

Hay más afinidad de la que muchos imaginan entre las leyes de expropiación por causa de pública utilidad, y este principio de que las disposiciones generales que violan los derechos creados á la sombra de una legalidad, son reclamables en vía contencioso-administrativa, ora con el objeto de llegar hasta su inejecución, si no hay grandes y poderosos motivos que impongan la necesidad de su inmediato cumplimiento; y ora para que los legítimos intereses lesionados obtengan una total indemnización.

CAPÍTULO II

ASUNTOS DE QUE CONOCÍAN LA SECCIÓN DE LO CONTENCIOSO DEL CONSEJO DE ESTADO Y LOS TRIBUNALES PROVINCIALES DE LA ADMINISTRACIÓN

Decía la ley orgánica del Consejo de Estado, de 17 de Agosto de 1870, que constituído este alto Cuerpo en Sala de lo contencioso, ya en el pleno, ya en la Sección sería oído, en única instancia, sobre la resolución final de los asuntos de la Administración central, cuando pasasen á ser contenciosos; y señaladamente en las que siguen: 1.ª Respecto al cumplimiento, inteligencia, rescisión y efectos de los remates y contratos celebrados por el Gobierno, ó por las Direcciones generales de los dife-

rentes ramos de la Administración civil ó militar del Estado, para toda especie de servicios y obras públicas; 2.º Respecto á las reclamaciones á que den lugar las resoluciones particulares de los Ministros de la Corona en los negocios de la Península y Ultramar; 3.º Respecto á los recursos de reposición, aclaración y revisión de las providencias y resoluciones del mismo Consejo [1]. Y con ser tan dilatada esta esfera de acción, como que comprende los muchísimos casos enunciados en los tres números referidos, y la regla genérica de haber de ser oído aquél sobre todas las decisiones de la Administración central, cuando los asuntos pasaren á ser contenciosos, todavía la citada ley agrega: que también será oído el Consejo sobre la resolución final en toda última instancia de los negocios administrativos, y señaladamente en los recursos de apelación, nulidad ó queja contra cualquiera decisión del Gobierno, acerca de los derechos de las clases pasivas civiles; contra los fallos de los Consejos (luego Comisiones) provinciales, y contra los del Tribunal de Cuentas del Reino, y de los de Ultramar, en los recursos de casación de que tratan las leyes especiales de estos Cuerpos [2].

Adicionáronse después otros muchos asuntos; como los de bienes nacionales, minas, montes y aguas, y sobre todo, los de Hacienda pública; por lo cual, creo haber tenido razón para decir, que los papeles de la Sección de lo contencioso llegaron á ser, como las leyes de los romanos, *carga de muchos camellos*. Y fué lo más extraño que, mientras así crecían las demandas, los pleitos y los recursos, el personal de aquélla seguía siendo tan exiguo que no pasaba del número de Consejeros con que se la constituyó desde un principio, cuan-

[1] Art. 46.
[2] Art. 47.

do los asuntos eran unos cuarenta; de donde, sin culpa ni responsabilidad de género alguno de sus dignos individuos, y menos de la Fiscalía, donde no hay verdadero atraso, llegó éste á cerca de dos mil negocios, y un ilustre Juriconsulto y respetable Senador [1] pudo decir, con toda exactitud, que tal situación de las cosas implicaba una denegación de la justicia administrativa.

Las leyes provincial y municipal, y otras particulares, agrandaron aún el extenso círculo de la competencia de la Sección de lo contencioso del Consejo; y á la vez concedieron mayor amplitud á la de los Tribunales inferiores, llamáraseles Consejos provinciales, Salas de lo civil de las Audiencias ó Comisiones permanentes de las Diputaciones. Así es que, sin embargo de que no daba una idea cumplida de aquélla, lo declarado por la ley de 2 de Abril de 1845, ésta contiene un imponente catálogo de atribuciones de los Consejos de provincia; porque les declaraba el derecho de oir y fallar, cuando pasasen á ser contenciosas, las cuestiones relativas: 1.º Al uso y distribución de los bienes y aprovechamientos provinciales y comunales; 2.º Al repartimiento y exacción individual de toda especie de cargas municipales y provinciales, cuya cobranza no fuere unida á la de las contribuciones del Estado; 3.º Al cumplimiento, inteligencia, rescisión y efectos de los contratos y remates celebrados con la Administración civil central, ó con la provincial y municipal, para toda especie de servicios y obras públicas; 4.º Al resarcimiento de los daños y perjuicios ocasionados por la ejecución de éstas; 5.º A la incomodidad ó insalubridad de las fábricas, establecimientos, talleres, máquinas ú oficios, y su remoción á otros puntos; 6.º Al deslinde de los términos correspondientes á pueblos y Ayuntamientos, cuando

[1] El Excmo. Sr. D. Manuel Silvela.

estas cuestiones procedan de una disposición administrativa; 7.º Al deslinde y amojonamiento de los montes pertenecientes al Estado, á los pueblos ó á los establecimientos públicos; reservando las cuestiones sobre la propiedad á los Tribunales competentes; 8.º Al curso, navegación y flote de los ríos y canales, obras hechas en sus cauces y márgenes, y primera distribución de sus aguas para riegos y otros usos.

No hemos concluído. Á estos ocho números del artículo 8.º de la citada ley orgánica de los Consejos provinciales, seguía el artículo 9.º con esta regla general: «Entenderán, por último, los Consejos provinciales en todo lo contencioso de los diferentes ramos de la Administración civil, para los cuales no establezcan las leyes Juzgados especiales; y en todo aquello á que en lo sucesivo se extienda la jurisdicción de estas corporaciones.» Después de esto, causa ya fatiga, y sin embargo es preciso, recordar lo que hablando de las Comisiones provinciales, dijo la ley de 25 de Octubre de 1863; la cual, además de atribuirles todas las facultades mencionadas, sometió también á su conocimiento los asuntos sobre caducidad de las pertenencias de minas, escoriales y terrenos; demolición y reparación de edificios ruinosos, y alineación y altura de los que se construyan de nuevo, cuando la ley ó los Reglamentos del ramo declaren procedente la vía contenciosa; represión de las contravenciones á los Reglamentos de caminos, navegación y riego, construcción urbana ó rural; policía de tránsito, caza y pesca, montes y plantíos; agravios en la formación definitiva del registro estadístico de fincas; y hasta inclusión ó exclusión en las listas de electores, y elegibles para Ayuntamientos y Sindicatos de riego.

Por último, y sin pararnos en las reformas que hicie-

ron, con relación á los asuntos de Hacienda, el Reglamento de 31 de Diciembre de 1881 y la ley de 24 de Junio de 1885, dilatando siempre los horizontes de la jurisdicción contencioso-administrativa, fuerza es mencionar que á ella se llevaron los asuntos relativos á la materia de arrendamientos celebrados por la Administración provincial de Propiedades y Derechos del Estado, y actos posteriores que de aquéllos se derivaren, hasta ser puesto el adjudicatario definitivamente en posesión de los bienes. Y lo propio se declaró respecto á las cuestiones concernientes á la indemnización, legitimidad de los títulos y liquidación de los créditos de los partícipes legos en diezmos, con arreglo á la ley de 20 de Marzo de 1846; á la manera que, por otras disposiciones, también se entregaron á la referida jurisdicción todos los asuntos pertenecientes á las *cargas de justicia.*

CAPÍTULO III

REGLAS QUE PUEDEN DARSE SOBRE LA COMPETENCIA DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

Si no se ha olvidado que el recurso contencioso-administrativo es principalmente la revisión, en forma de contienda, de las resoluciones que agotan la vía gubernativa; y que, además de este concepto propio de la esencia de aquél, se discuten asimismo ante los Tribunales de la Administración determinados asuntos, prefijados de un modo taxativo, será fácil comprender las reglas que, para fijar en lo posible la competencia de la jurisdicción, voy á exponer, aunque no con entera confianza del acierto, como muy superiores al enojoso casuísmo de que dejo hecha referencia en los capítulos anteriores.

Regla I.—Indudablemente la que debe preceder á todas, es: que no hay contención posible, tratándose del ejercicio de las facultades discrecionales ó de gobierno, peculiares del Poder ejecutivo; y así, no cabe el recurso de que se habla sino cuando, en vez de *gobernar*, *gestiona* el referido Poder, ejercitando su función administrativa.

Regla II.—Tampoco hay términos hábiles de llevar á la jurisdicción contencioso-administrativa y someter á sus Tribunales especiales los asuntos en que la Administración, en lugar del carácter de Poder público, tiene el de persona jurídica, sujeta, como todas las demás, al fuero común, ó sean, los Tribunales ordinarios.

Regla III.—Para que los actos de *gestión*, tan distintos de los de *gobierno*, y nunca, como éstos, inscritos en la ilimitada órbita de lo discrecional, produzcan vía contenciosa, menester es que las resoluciones gubernativas estén dictadas en ejercicio de facultades *regladas* por ley, reglamento ú otro precepto administrativo; mediante que sólo bajo esta condición puede surgir el conflicto jurídico; estimarse lesionado un derecho y haber margen para que, á reclamación de parte interesada, ó de la misma Administración por medio de su representante, el Fiscal, ó el Abogado que desempeñe las delicadas funciones de este importante Ministerio, se discuta y decida lo que en justicia corresponda, para el debido restablecimiento del orden jurídico, perturbado por la resolución recurrida, y la restitución al estado de derecho turbado ó interrumpido en aquel caso concreto, sea por error, sea tal vez por malicia.

Regla IV. —No todo derecho quebrantado da origen á este linaje de contiendas; pues en el supuesto de ser aquél de naturaleza civil, su reclamación en juicio y su restitución en el fallo, pertenecen al fuero común; sien-

do, por consecuencia, necesario que el conflicto jurídico surja por la violación de un derecho *administrativo*, de los muchos que abarca esta rama extensísima de la legislación.

Regla V. — Es también una regla importante, para determinar la jurisdicción contencioso-administrativa, que las resoluciones susceptibles de contienda no son otras, preciso es repetirlo, que las que ponen punto final en los asuntos tratados en vía gubernativa, la cual es menester apurar, antes de entrar en la contenciosa; mas para este efecto, se entiende que causan estado las providencias de la Administración, cuando no hay contra ellas lugar á recurso alguno en el mismo expediente gubernativo; ya sean aquéllas definitivas ó finales en lo principal del asunto, ya de trámite, si estas últimas deciden directa ó indirectamente el negocio en su fondo, de tal manera que terminen y agoten la repetida vía gubernamental, ó hagan imposible su continuación.

Regla VI.—No está llamado á interponer la demanda, ó intentar el recurso, cualquier extraño sino aquel á quien la disposición que se reputa infringida, reconozca el derecho que se suponga vulnerado, ó bien, á personas que se hallen en el propio caso en que él se encuentra.

Regla VII.—Se da el recurso contencioso-administrativo contra las decisiones del Gobierno, que lesionen derechos particulares, constituídos ó declarados por una ley, cuando tales resoluciones hayan sido adoptadas como consecuencia de alguna medida de carácter general, si por ésta se infringe la ley de que se originan aquellos derechos.

Regla VIII.—Están atribuídas á la jurisdicción contencioso-administrativa las cuestiones referentes al cumplimiento, inteligencia, rescisión y efectos de los con-

tratos celebrados por la Administración central, provincial y municipal, *para obras y servicios públicos de toda especie.*

Regla IX.—De igual modo, se hallan sometidas á dicha jurisdicción aquellas cuestiones respecto de las cuales está otorgado el recurso especialmente por una ley ó reglamento, si no se encontraren comprendidas en las excepciones de que voy á hablar en la regla décima. De suerte que continúan siendo susceptibles de contención administrativa los asuntos de minas, aguas, montes, etc., mientras otra cosa no se determine, con reforma de las respectivas leyes ó sus reglamentos: punto dificilísimo de resolver; por cuanto, si, de un lado, la corriente de opinión más general, y con la cual, en gran parte, simpatizo, es que semejantes negocios no tanto afectan el carácter administrativo como el civil, y en muchos de ellos la Administración reviste el de persona jurídica, y no el del Poder público en funciones de *gestión*, de otro lado, hay que considerar, que en algunos de aquéllos por lo menos, se ventilan intereses generales, y no se debe por modo oblicuo ir á parar al sistema *judicial* abandonado por completo, ni al *administrativo* puro, el cual no se admite hoy en cuanto conduce á la jurisdicción *retenida*, y lo que importa es ceñirse á la ecléctica fórmula de transacción; en virtud de la cual se establecen los Tribunales especiales contencioso-administrativos.

Regla X.—Vamos ya, para concluir la enunciación de estas reglas, con toda evidencia deficientes, y que necesitarán corrección tan luego como la práctica descubra sus defectos, ó la jurisprudencia fije de un modo más acertado esta doctrina, realmente capital, á exponer, aun á riesgo de incurrir en algunas repeticiones que son indispensables para la conveniente sistematización

de esta teoría tan sustancial é interesante, las excepciones de la vía contencioso-administrativa; las cuales son á saber: 1.ª las cuestiones que, por la naturaleza de los actos de los cuales procedan, ó de la materia sobre que versen, se refieran á la potestad discrecional: 2.ª las de índole civil y criminal pertenecientes á la jurisdicción ordinaria ó á otras especiales [1]: 3.ª las resoluciones que sean reproducción de otras anteriores que hayan causado estado y no hayan sido reclamadas; y las confirmatorias de acuerdos consentidos por no haber sido apelados en tiempo y forma: 4.ª las que se dicten con arreglo á una ley que expresamente las excluya de la vía contenciosa: 5.ª las decisiones dictadas á consulta del Consejo Supremo de Guerra y Marina como Asamblea de las Órdenes de San Hermenegildo, San Fernando, y Mérito militar: 6.ª las Reales Órdenes referentes á ascensos y recompensas de jefes y oficiales del Ejército y Armada, por merecimientos contraídos en campaña y hechos de armas, ó á postergaciones impuestas reglamentariamente.

[1] Ya dije, y aunque debo recordarlo, no estimo oportuno incluir en el texto de la regla esta declaración de la ley, que se consideran de índole civil aquellas cuestiones en que el interés vulnerado es del mismo carácter civil, y también las que emanan de actos en que la Administración ha obrado como persona jurídica, ó sea, como sujeto de derechos y obligaciones; salvo en este extremo, lo determinado por la propia ley, expuesto ya en la regla octava, referente á los contratos administrativos, con la limitación de que éstos hayan sido celebrados para obras y servicios públicos de toda clase.

TITULO II

De los Abogados y Procuradores en los procedimientos contencioso-administrativos.

CAPÍTULO PRIMERO

CONSIDERACIONES PRELIMINARES

Venían siendo una especialidad, digna de elogio, y alabada en efecto por la opinión general en este país, los caracteres de libertad y *gratuidad* que tenían la gestión y los procedimientos contenciosos en el Consejo de Estado y en las Comisiones provinciales; porque la intervención de los Procuradores, además de la de los Abogados, no es necesaria de modo alguno, siempre que no haya entrega de autos ó expedientes; lo cual es la tendencia del moderno derecho procesal, que se inició muy atinadamente en la jurisdicción contencioso-administrativa, desde su establecimiento en 1845, y que va ganando terreno en los Tribunales comunes, con aplauso de cuantos deseamos la mayor economía en los gastos que se imponen á quienes, por su desgracia, tienen que reclamar, en un orden ú otro, la reintegración de sus legítimos intereses, hasta llegar al ideal de que la justicia sea administrada sin exigirse por ello más sacrificio que la tributación general. ¡Cuán amarga decepción hemos experimentado los que sostenemos estas doctrinas,

al ver que la novísima ley abre la puerta de los Tribunales contencioso-administrativos á los causídicos Procuradores; permite, á veces, la entrega de los pleitos á los representantes de las partes, y claro es que no puede negarla al Ministerio Fiscal, y habla de costas, ni más ni menos que se practica en el fuero ordinario!

La ley recientemente promulgada dice, que todos los escritos que se presenten en estos procedimientos, han de ser firmados por un Abogado que ejerza la profesión, ó por un Procurador, con poder bastante en ambos casos [1]. Y naturalmente podrán algunas personas preguntar: 1.° ¿Por qué se priva á los interesados de la facilidad, que antes les concedía la legislación, por la cual el procedimiento contencioso-administrativo se arreglaba [2], de no necesitar Procuradores, aun cuando se valiesen de Abogados; obteniéndose así, no solamente la sencillez y prontitud de la reclamación, sino precaver el caso posible de que se consuma el término señalado para intentarla, mientras encuentran representantes y defensores que acepten y se personen ó tomen á su cargo el asunto, sino también el ahorro de gastos que son, en verdad, inútiles y que muchos de aquéllos no pueden hacer, ó por lo menos aprontar, para mantener y amparar con toda eficacia su derecho vulnerado? 2.° ¿Es indiferente que el representante y defensor sea un Procurador lego ó un Abogado perito en la ciencia jurídica; y si no es esto, como no parecía racional que fuese, vamos á parar á la conclusión de que, lo mismo que en el fuero común, se pide aquí la intervención de los Procuradores, únicamente para que oigan notificaciones y concurran á otras diligencias que, con mejor acuerdo y sin dificultad alguna, se han entendido hasta ahora con las partes ó los Abogados que las representaban; ó finalmente se admiten los causídicos para que firmen los escritos *de cajón* ó de fórmula, de que están plagados nuestros juicios del fuero común, y se veían exentos, como debían continuar estándolo, por su oportuna sencillez, los asuntos contencioso-administrativos?

[1] Art. 91.

[2] Art. 58 del Reglamento de 30 de Diciembre de 1846.

CAPÍTULO II

FUNCIONES DE LOS PROCURADORES EN LOS TRIBUNALES CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVOS

Aunque las palabras del art. 91 de la ley pueden inducir al error, que ya he señalado, de que se acepta indistintamente la autorización, ya del Abogado, ya del Procurador, tanto en el escrito interponiendo el recurso contencioso-administrativo, como en todos los demás, esto, que desde luego no me pareció racional ni acertado, está desmentido por el párrafo siguiente del mismo artículo; á saber: «Cuando los interesados gestionen por medio de Procuradores, los escritos deberán ir autorizados por Letrados. ¿A qué consignar, entonces, aquella otra regla de que todos han de ser firmados por un Abogado ó un Procurador, si en realidad, no es eso lo que ha querido decirse, sino que las partes pueden valerse ó no de Procuradores; que cuando los tengan, ellos y los Abogados han de autorizar los escritos; y cuando no, lo hagan éstos únicamente, asumiendo los dos caracteres, que siempre han ostentado en los asuntos de esta jurisdicción, de directores y defensores peritos de los interesados, y, á la vez, representantes suyos, en virtud del poder que ahora también se les exige; denotándose de este modo, que no se requiere como precisa la intervención de los causídicos, y antes

bien, se respeta la libertad de que las partes gozaban en el Consejo, de valerse ó no de mandatarios distintos de sus Letrados, los cuales generalmente lo eran, además de realizar cuanto es propio de su profesión, así cuando había, como cuando no existían, otros apoderados? La verdad es, que la frase notada, ó mejor, la infeliz conjunción disyuntiva, que produce cierta confusión, si algún sentido tiene, no es otro que el de fijar una regla genérica, diciendo que puede haber en el Tribunal contencioso-administrativo Procuradores, los cuales representen á los litigantes; así como también pueden los mismos prescindir de ellos, y valerse solamente de Abogados; cuya explicación, omitida en el párrafo primero del art. 91, está hecha en el siguiente y en el artículo 92.

Si, pues, no se impone la mediación del Procurador, aunque se le admite en el foro de lo contencioso-administrativo, de igual manera que en el judicial, pero siempre á voluntad de los interesados, pueden éstos, y en ello estimo que obrarán acertadamente, omitir la intervención de unos funcionarios, en realidad, inútiles desde el momento en que los Abogados desempeñan perfectamente, y con ventaja para todos, el doble cargo de representantes y defensores de los que litigan en los Tribunales contencioso-administrativos.

Este pensamiento, aplicable á los del fuero común, y facilísimo de realizar estando en él suprimida la entrega de autos, se encuentra patrocinado por muchos Jurisconsultos, y se funda en poderosas razones.

Con efecto, es evidente la necesidad que hay de simplificar los procedimientos, y rebajar los gastos; cuyas dos cosas, indudablemente, se conseguirán, entre otras medidas, con la supresión de los Procuradores y la intervención directa de los Abogados bajo el doble carácter de defensores de las partes y representantes de éstas: intervención que ya se ha demostrado prácticamente que ni desdora la noble profesión, como pudo temerse alguna vez, ni tampoco es molesta en demasía; porque, respecto de las peticiones, claro está que el Letrado las hace y le es igual ponerlas en su nombre ó en el de otro; y por lo relativo á las notificaciones, citaciones y demás diligencias, la costumbre de pasar los ujieres al domicilio de aquéllos, para verificarlas, y entenderse, si el Abogado no está, con un pasante suyo, lleva ventajas grandísimas al empirismo por no decir la corruptela, de recoger, dentro del Tribunal, á los Procuradores la firma, muchas veces—¿por qué no hemos de reconocer lo que todo el mundo sabe y manifiesta?—con fechas atrasadas y aun en blanco; á causa del inmenso cúmulo de negocios en que intervienen y el apremio de llevarles al día; para lo cual, fuera de las horas de audiencia, extienden los escribientes de los Secretarios y Oficiales de Sala el diligenciado, en ocasión de no ser fácil encontrar á los Procuradores. Y esta observación me conduce á exponer otra, que no deja de ser adecuada á este lugar; si bien sería no menos oportuna al tiempo de tratar de los subalternos del Tribunal central de la Administración.

Los ujieres de la Sección de lo contencioso del Consejo han tenido, hasta ahora, un trabajo penosísimo, y en realidad insufrible; porque para notificar, citar y emplazar, entregar copias de los escritos presentados y practicar otras actuaciones, pasando á las casas de los interesados ó de sus representantes, les precisa ir por todas las calles de Madrid, con su extraordinaria extensión, cada día creciente, y sus insoportables escaleras, y esto, aun sin contar con que hay que hacer diligencias análogas respecto del Ministerio Fiscal, que ha procu-

rado, en cuanto ha sido posible, hacerles más llevaderas sus durísimas obligaciones. Pues bien; el número de ujieres, hoy reducido en verdad á dos, porque el primero de los tres que hay, se queda en su oficina preparando los papeles, redactando las citaciones, etc., y no sale á prestar el rudo servicio confiado á los otros, es por notoriedad insuficiente; por cuya razón, propuse en el Senado que se aumentara; y esta enmienda no me fué admitida, porque se dijo que con la institución de los Procuradores, podría exigirse á los mismos la asistencia diaria a los estrados del Tribunal, y allí oirían las notificaciones, las cuales correrían á cargo de los Secretarios de Sala; encomendándose á los ujieres aquellas tan sólo cuando fuesen los Abogados los que representaran á las partes; dado que ni se imaginó siquiera pedir á los Letrados que, con este objeto, concurriesen al Tribunal. No me convenció ciertamente tal contestación; y dejando aparte otras razones, entre ellas la justa libertad que se concede á los litigantes de no valerse de causídicos, en cuya virtud es fácil, y no me ha de pesar que así suceda, que las cosas continúen en el propio estado, de haberse de realizar la mayoría de las actuaciones en el domicilio de las partes ó de sus Abogados, cuando aquéllas gestionen por sí, ó éstos las representen, la más esencial es que no creo ese motivo de poderse economizar tres ó cuatro plazas de ujier, bastante para la introducción de los Procuradores en los asuntos correspondientes á la jurisdicción contencioso-administrativa, con todos los inconvenientes y peligros que consigo lleva; de los cuales el primero es la complicación del diligenciado, y el segundo su carestía; mediante que, sin duda alguna, tiene que tomar, por su intervención, el enjuiciamiento un carácter de judicialismo y hasta de curialismo, abiertamente contrario á la sencillez y economía que deben

distinguir á los procedimientos contenciosos de la Administración.

De lo expuesto se deduce, que no es para alabada la reforma del enjuiciamiento contencioso-administrativo, en cuanto se refiere á la entrada de los Procuradores en esta jurisdicción.

CAPÍTULO III

DE LOS ABOGADOS COMO DEFENSORES Y REPRESENTANTES DE LOS INTERESADOS EN LOS PROCEDIMIENTOS CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVOS

Lo primero que se debe hacer notar es, que en todos los asuntos propios, los interesados pueden defenderse sin la intervención de Letrados [1]. Esta disposición es justa y conveniente; pero, á mi juicio, en la inmensa mayoría de los negocios, las partes harán bien valiéndose de Abogados entendidos y prácticos en esta clase de litigios; los cuales requieren, más aun que los comunes, las dotes de inteligencia, conocimientos, prudencia y habilidad que deben distinguir á aquéllos, y que seguramente caracterizan á cuantos ejercen honrada y dignamente su nobilísima profesión. Hay que considerar que, aparte de la lucha, que se entabla con alguna frecuencia, entre los particulares que sostienen intereses opuestos, lo general es que sea el pleito con la Administración; la cual manda mucha fuerza, no sólo por sus naturales prestigios, y por la autoridad muy merecida que tiene siempre el Ministerio Fiscal, sino por la legítima presunción de que las resoluciones gubernativas, dictadas después de haberse depurado en esta vía

[1] Art. 91, párrafo 3.º

el asunto, son acertadas y se debe esperar su confirmación; como acusa la estadística, que un 75 ú 80 por 100 de los fallos resulta en este sentido. De modo que, dadas estas condiciones peculiares de la jurisdicción contencioso-administrativa, claro está que por una defensa deficiente cual suele serlo la de los interesados—más apasionados que razonadores, por regla general—se perjudica la causa que sustentan enfrente de la del Estado.

Y una vez que, salva la libertad establecida por la ley, lo que puede considerarse normal es que los Abogados patrocinen á las partes, nada nuevo ha estatuído aquélla, en lo referente al ejercicio de la profesión; porque hasta en lo que al formularismo se refiere, no discrepa mucho aquélla de lo preceptuado con relación al enjuiciamiento civil. Únicamente la representación de las partes por los Letrados es la que motiva algunas reglas procesales, que creemos indispensable mencionar en este capítulo.

La exigencia del poder, cuando el Letrado, además de sus funciones como defensor, tenga que ostentar el carácter de mandatario, porque los interesados, con buen acuerdo, no se personen por sí mismos, ni discutan su causa sin el auxilio de persona perita—excepción hecha de los casos en que fuere Letrado el litigante—ni tampoco nombren Procurador para el solo efecto de agenciar el pleito en su nombre, bajo la dirección, en este supuesto ineludible, del mismo Abogado, obedece á que, mediando un mandato, semejante al judicial, necesario es hacer constar en forma su existencia. Por lo demás, es muy razonable la disposición de que cuando los interesados gestionen por medio de Abogado, podrá el Tribunal acordar que se entreguen á éste—ó al Procurador, si le hubiere—las actuaciones con el expediente, bajo recibo, para formular los escritos de demanda y contestación. [1]

Tres conceptos contiene este artículo de la ley, que requieren una exégesis, de la cual no debo excusarme; conviene á saber: 1.º que la entrega de autos es nada más que potestativa en el Tribunal, quien *podrá* acordarla, y consiguientemente, prescindir de ella; 2.º que al Procurador no se hace la referida entrega de las actuaciones con el expediente, sino cuando los interesados *gestionen* por medio de Abogado; 3.º que aquélla se realiza para formular los escritos de *demanda* y *contestación*; lo cual, en cuanto al primero de ellos, es peculiar del procedimiento contencioso-administrativo, por la singular estructura de éste; y con respecto á lo segundo, es decir, que asimismo tiene lugar la entrega de autos para la contestación, en el supuesto de que la demanda sea del Estado por medio de su representante, el Fiscal, y en su caso, de una persona privada, ora individual, ora colectiva, que reclame defendiendo su derecho, emanado del administrativo, contra otra personalidad diferente de la Administración, hay que notar tan sólo que los dos únicos momentos del procedimiento de que hablamos, en que puede tener lugar la repetida entrega, son el de formalizar la demanda, y el de contestar á la misma.

El primero de los tres conceptos enunciados, llama la atención; porque, hallándose muy de acuerdo con mis doctrinas excusar la entrega de autos y suplirla por los conocidos y acostumbrados medios de facilitar copia de los escritos, y poner aquéllos de manifiesto en la Secretaría—lo cual no ha ofrecido inconveniente alguno en la práctica, ni dado lugar á reclamaciones ni aun á críticas serias—á fin de obtener, entre otras ventajas,

[1] Art. 92.

la simplificación y brevedad del procedimiento, no adivino qué circunstancias ó qué motivos, tan singulares y atendibles, pueden mediar, para que se realice aquélla y los Abogados reciban, para estudiar en su casa, las actuaciones y el expediente. Si ésta es una justa deferencia á los Letrados, ¿por qué no se convierte en preceptivo lo que, como meramente permisivo, resulta en la ley? Si es verdadera necesidad, derivada de la peculiar condición de algunos asuntos; ya por su especialidad, complicación ó volumen; ya por otras causas que no alcanzo, ¿por qué no se consignan en el texto los casos, por modo taxativo; precaviéndose el mal de que en el ejercicio de esa facultad que al Tribunal se otorga, pueda, tal vez, sospecharse algo de arbitrario, á fuerza de ser discrecional; cosa tan ocasionada, cual es notorio, á desigualdades é injusticias mucho más temibles cuando por lo mismo que se trata de una atribución potestativa, no cabe recurso alguno acerca del uso que de ella se hiciere? Y si, por último, es esta una aproximación hacia el cambio de sistema, porque alguien se proponga restablecer la entrega de autos, que suprimida estaba en la Sección de lo contencioso del Consejo, y también lo ha sido en los Tribunales del fuero común: ¿por qué no se proclaman, con sinceridad, las ventajas que se considere tener, y en las cuales yo no creo, ese método condenado por el gran movimiento de la opinión que hubo de producir el resultado de que se estableciera aquel otro, contra el cual no me parece que se hayan levantado protestas razonables y fundadas? El espíritu de eclecticismo no podía llevar tan lejos, cuando no existía sobre este punto discrepancia ni materia de transacción. ¿Quién ha pedido el cambio de procedimiento en esta parte? Dígase, al menos; ó de no, convéngase en que esta es una de las incorrecciones

que ha sacado la ley; la cual, por de pronto, exigirá el no uso de la repetida facultad al Tribunal conferida.

El segundo concepto requiere aclaración; porque si estamos conformes en que los interesados pueden personarse y defenderse por sí, prescindiendo de Abogados y Procuradores, y además en que éstos necesitan la autorización de aquéllos para los escritos que presenten; si es, de igual modo, indiscutible la realidad de que el Letrado no gestiona, sino se limita á dirigir y defender, siempre que la parte tiene otro mandatario, ¿qué quiere decir que se haga la entrega al Procurador cuando las partes *gestionen* por medio de Abogados? Para mí, carece de sentido semejante determinación; como no sea que se contraiga al caso de que el Letrado represente, además de defender, al litigante, y el inciso de que aquélla se verifique al Procurador, si le hubiere, se traduzca del siguiente modo: la repetida entrega de autos, negada á los interesados que no tengan agente autorizado que asuma su personalidad, es decir, Abogado ó Procurador, se concede á éstos, al uno cuando intervenga en el asunto con el necesario poder, y al otro cuando él sea quien gestione, bajo la dirección del Letrado, al cual ha de llevar las actuaciones y el expediente, que tome de la Secretaría de Sala con este objeto. La regla pues, queda reducida á no entregar los autos sino al Abogado ó al Procurador que sea representante de la parte; nunca á esta misma.

Por último, el tercer concepto que contiene el artículo del cual estoy tratando, no ha de menester sino una advertencia muy sencilla; conviene á saber: para formalizar la demanda, en los pleitos contencioso-administrativos, es preciso estudiar los antecedentes reunidos en la vía gubernativa, que no puede tener á su disposición el interesado; y por eso, el Tribunal, una vez interpues-

to el recurso, reclama el expediente al respectivo Ministerio, y está en el caso de facilitar su instrucción á las partes, ya poniéndoselo de manifiesto en la Secretaría, que es el sistema hasta aquí seguido, y en mi opinión, preferible; ya entregándolo al Abogado directamente ó por mediación del Procurador, según dejo expuesto; de la propia manera que se verifica para la contestación de la demanda, cuya redacción pide ineludiblemente la imposición en los autos.

CAPÍTULO IV

DE LAS COSTAS PROCESALES

Bajo dos conceptos causan extrañeza el conjunto y los pormenores de las disposiciones que contiene la ley sobre el ejercicio de la jurisdicción contencioso-administrativa, referentes á las costas procesales.

En primer lugar, entrañan un sentido íntimo, y está en su misma sustancia una cosa, que se compadecen mal con la naturaleza de esta jurisdicción; porque, siendo, en último análisis, el pago de las costas una pena, es consiguiente que debe resultar, bien de la responsabilidad criminal contraída, y por este aspecto se la ve como tal *pena común*, en las causas criminales, donde se aplica el Código; ó bien como una consecuencia de la temeridad ó de la mala fe, en asuntos en los cuales se ventilan cuestiones de *lo tuyo y lo mío;* siendo, entonces, juntamente, algo así como una corrección civil, para la represión oportuna de la malignidad y la obstinación de ciertos litigantes, y una indemnización otorgada justamente á las personas que han sido víctimas de esa propia malicia ó terquedad. Pero en la revisión contenciosa de las resoluciones del Gobierno y sus

autoridades, hay tan poco de derechos privados, y es tan superior el objeto de contener, por medio de este recurso, la arbitrariedad gubernamental ó administrativa, dando facilidades al recurrente, y no tendiendo jamás á impedir las reclamaciones, que bien se puede sostener, que si hay rarísimos casos en los cuales tenga cabida, bajo esta forma, la indicada represión de la mala fe y temeridad, en la gran mayoría de los asuntos es inadmisible y en verdad no merece lo que constituye una excepción, que se hable de *condena de costa* en estos procedimientos.

Pero hay más, y es lo siguiente: la generalidad de los litigantes que merecen dicha condena, no son los que pleitean como ricos; lo son sí los que, amparados por su pobreza y escudados por el beneficio que se les concede, no teniendo que satisfacer gastos para mantener sus pretensiones, cometen atrevimientos y se permiten audacias en que rara vez los otros incurren; porque, al cabo, además de la circunspección que cierto estado de fortuna impone, no son insignificantes los desembolsos, aunque sólo sean los de honorarios del Letrado y papel, que tienen que suplir, y siempre se hacen molestos aun á los que más fundadas esperanzas abrigan de ganar el asunto con costas. Á la inversa, el declarado pobre para litigar, que hasta cuenta con Abogados de oficio—y por desgracia, no les falta, á veces, aunque su causa no sea buena—sabiendo que pueden causar incomodidades y perjuicios á sus contrarios, con sólo comprar algunos pliegos de papel de á diez céntimos, pone fácilmente en práctica reclamaciones insostenibles, acaso con el único objeto de llegar á una transacción; en el supuesto, si no frecuente, dado en ocasiones, de que se haya de trabar la contienda con otros interesados. Son una especie de primistas,

muy parecidos á los que van á las subastas con el exclusivo fin de que les den alguna cosa, y retirarse. Ahora bien: ¿cómo se hará efetiva la condena de costas contra éstos, que no tienen arraigo, ni pueden ser apremiados al pago de ellas? ¿Y no abonándolas, ¿de qué manera se les exigirá la responsabilidad, ó infligirá la pena de los gastos procesales? ¿Habrá quien, por su insolvencia, quiera aplicarles el apremio personal, aun el más leve, por vía de sustitución? Yo no lo creo; y resulta, por lo tanto, que la teoría de las costas en la jurisdicción contencioso-administrativa, carece de fundamento racional y es, en su aplicación, estéril en los asuntos de partes pobres; en los cuales, á ser posible, más falta hace la represión de la malicia y terquedad, por medio de la expresada condena.

En segundo lugar, la legislación y la práctica relativas á esta clase de asuntos, nos tienen demasiado acostumbrados á que no haya en los Tribunales de la Administración gastos judiciales, fuera del impuesto de papel sellado ó sea el timbre, los honorarios de los Letrados representantes y defensores de las partes; y por eso disuena oir ó desagrada leer aquel nombre, al cual ha podido reemplazar, con ventaja, otro sistema; por ejemplo, el de la fijación, en su caso, de una cantidad determinada por la sentencia como indemnización, para reintegrar á los interesados maltraídos por sus contrincantes, de los referidos desembolsos; indemnización que pudiera ser hecha efectiva, del fondo de que después hablaremos. Así se obtendría el resarcimiento conveniente de los enunciados perjuicios, y no causaría la natural alarma que produce la locución *condena de costas*, en los pleitos contencioso-administrativos.

Pero hay otro punto de vista más importante si cabe, que los anteriores. De ordinario, no concurren dos partes á estas contiendas, que sean personas privadas, individuales ó colectivas; lo regular es que aquéllas versen sobre decisiones de la Administración pública, las cuales á ella sola corresponde mantener; y de igual suerte que no es bueno cohibir á los interesados con la amenaza de imponerles dicha condena por su notoria sinrazón, hay que aceptar, en reciprocidad indiscutible, que cuando su derecho sea evidente y la resolución impugnada haya nacido de un error indisculpable de la propia Administración, debe ésta pagar las costas; pues de otra manera tal vez llegaría á ocurrir que el vencedor en el pleito hubiera gastado más de lo que obtuviese por la sentencia; dándose el caso de aquel cuadro famoso que anecdóticamente se dice hubo en cierta Chancillería; el cual representaba de un modo satírico al litigante que ganó su pleito y salió del Tribunal en camisa, con la ejecutoria bajo el brazo. Pues bien: ¿es práctico, ni quizá justo y racional, imponer al Estado esa carga, que puede ser pesadísima, de pagar las equivocaciones del Gobierno y sus autoridades? No se olvide que el Tesoro se nutre de los recursos que satisfacen los contribuyentes.

Hace poco tiempo dijo la prensa periódica lo que voy á resumir, por ser muy pertinente á esta cuestión. Un diario de los más leídos manifestó, que la sustitución verificada por el R. D. de 16 de Marzo de 1886, encomendando al Cuerpo de Abogados del Estado la representación y defensa de éste ante los Tribunales de justicia, en vez del Ministerio Fiscal que las desempeñaba, ha traído una nueva complicación á los procedimientos judiciales, ó sea, la de las costas; porque, mientras dicho Ministerio tuvo á su cargo los referidos asuntos, cuando el Estado perdía algún recurso de casación, los gastos judiciales causados á la parte contraria se reintegraban

del fondo constituído por los depósitos cuya pérdida hubiese sido declarada; y ahora el Tribunal Supremo parece entender que las costas ocasionadas por los recursos en que intervienen los Abogados del Estado, no deben ser pagadas de aquel fondo. Discurriendo el articulista sobre este delicado tema, expone lo que no necesito recoger, por no entrar en la esfera de mi asunto; mas entiendo que, si la solución del problema planteado fuere, como es fácil, que con el repetido fondo de depósitos de recursos denegados, se atienda á cubrir las condenas de costas impuestas á la Administración ó al Tesoro, pudiera este precedente servir de base para hacer alguna cosa que fuese análoga en los negocios contencioso-administrativos; porque no existe argumento alguno que se oponga á que de otro semejante á aquél se abonen los gastos procesales en los asuntos contencioso-administrativos, perdidos por el Estado, con costas.

Efectivamente, dice la ley que los Tribunales de este fuero, al sentenciar sobre el fondo del pleito y al resolver los incidentes que se promoviesen, impondrán las costas á los que sostuviesen su acción en aquél ó promoviesen éstos, con notoria temeridad; y agrega, que con el importe de las costas que deban abonarse á la Administración, se constituirá un fondo especial en la Caja general de Depósitos, á disposición del Tribunal de lo contencioso-administrativo, para atender á las condenas de aquellas, que se impongan á la Administración [1].

Por lo demás, también determina la ley que las costas causadas en los autos, serán reguladas y tasadas según lo dipuesto en el título XI, libro I de la de Enjuiciamiento civil: que se exceptúan de esta regulación, las correspondientes á la Administración por su defensa, las cuales, en todo caso, se graduarán así: en

[1] Artículo 93.

cien pesetas, cuando se trate de un incidente; en doscientas cincuenta, cuando la demanda se declare inadmisible; y en quinientas, cuando se desestimen totalmente las pretensiones del recurrente ó demandante: que no se comprenderán en las indicadas sumas los honorarios de los peritos, indemnizaciones de testigos y demás gastos que originase á la Administración la prueba de sus derechos; todos los cuales serán abonados por el litigante condenado en costas; y finalmente, que para la exacción de las impuestas á particulares ó corporaciones, procederá, en caso de resistencia, el apremio administrativo [1].

[1] Art. 93.

TÍTULO III

De la defensa por pobre.

CAPÍTULO PRIMERO

OBSERVACIONES GENERALES

No había, en rigor, necesidad de establecer en esta ley reglas procesales con respecto al beneficio de pobreza, porque bastaba referirse á las contenidas en la de Enjuiciamiento civil; pero, sin duda, se ha estimado que no huelga la repetición de algunas de las generales, y que conviene fijar otras especiales del procedimiento contencioso-administrativo; remitiéndose, por lo demás, al derecho común. Así es, que lo primero que se consigna [1] es que tendrán este beneficio de litigar como pobres los que se encuentren en los casos determinados al efecto por la indicada ley de Enjuiciamiento civil, y aquellos á quienes otras leyes reconozcan expresamente este derecho; en lo cual, creo yo, se alude á las corporaciones, los establecimientos de beneficencia y otras personas jurídicas que gozan de semejante privilegio.

Citadas, por manera genérica, las disposiciones de la ley de Enjuiciamiento civil relativas á la pobreza para litigar, necesario es recordar aquí esas reglas procesales

[1] Artículo 39.

del derecho común. Gozan de aquel beneficio: 1.° los que viven de un jornal ó salario *eventual*, sea la que fuere su importancia; 2.° los que viven sólo de un salario *permanente* ó de un sueldo, cualquiera que sea su procedencia, que no exceda del doble jornal de un bracero en la localidad donde tenga su residencia habitual el que solicitare la defensa por pobre; 3.° los que viven sólo de rentas, cultivo de tierras ó cría de ganados, cuyos productos estén graduados en una suma que no exceda de la equivalente al jornal de dos braceros en el lugar de su residencia habitual; 4.° los que viven sólo del ejercicio de una industria ó de los productos de cualquier comercio, por los cuales paguen de contribución —directa ó de subsidio, excluyéndose las cuotas que se satisfagan por el impuesto de consumos—una suma inferior á la fijada en la siguiente escala: en las capitales de provincia de primera clase, *sesenta y cinco* pesetas; en las de segunda *cincuenta*; en las de tercera y cuarta, y demás poblaciones que pasen de veinte mil almas, *cuarenta*; en las cabeza de partido judicial de término, que no estén comprendidas en alguno de los casos anteriores, y demás poblaciones que, excediendo de diez mil habitantes, no pasen de veinte mil, *treinta*; en las cabezas de partido judicial de ascenso y entrada, y demás poblaciones que, excediendo de cinco mil habitantes, no pasen de diez mil, *veinticinco*; en las demás poblaciones, *veinte*; 5.° los que tengan embargados todos sus bienes, ó los hayan cedido judicialmente á sus acreedores, y no ejerzan industria, oficio ó profesión, ni se hallen en el caso del art. 17, de los cuales trataré á seguida. En estos casos, si quedaren bienes después de pagar á los acreedores, se aplicarán al abono de las costas causadas á instancia del deudor defendido como pobre.

Hay que notar antes de proseguir: 1.° que los Tribu-

nales, al decidir cuestiones de pobreza, con respecto á los que ejercen una industria ó tienen cualquier comercio, deben atenerse al hecho de si el interesado paga ó no la contribución que se ha de tomar en cuenta, según la anterior escala, sin poder apreciar si debe ó no pagarse; cuyo punto pertenece á la exclusiva competencia de la Administración, y sólo en el caso de que hubiera recaído ya sentencia firme en la vía contenciosa, se aducirá oportunamente este dato, para que la cuota del impuesto señalada y mandada reformar, no sirva de obstáculo á la declaración de pobreza; 2.° que deben tomarse en consideración para este efecto de la declaración de pobreza para litigar, los bienes hipotecados ó dados en garantía, siempre que perciba sus productos el interesado en gozar aquel beneficio [1].

Cuando alguno reuniere dos ó más maneras de vivir de las designadas en el art. 15, se computarán los rendimientos de todos ellos, y no podrá otorgársele la defensa por pobre si, acumulados, excedieren de los tipos señalados en aquél [2].

No se concederá la defensa por pobre á los comprendidos en cualquiera de los casos de dicho art. 15, cuando, á juicio del Juez, se infiera del número de criados que tengan á su servicio, del alquiler de la casa que habiten, ó de otros cualesquiera signos exteriores, que tienen medios superiores al jornal doble de un bracero en cada localidad [3]. La sentencia que, haciendo aplicación de esta regla, según la cual queda subordinado lo prescrito en el art. 15 de la ley de Enjuiciamiento civil á las facultades que el 17 otorga á los Jueces para

[1] Art. 15 de la ley de Enjuiciamiento civil, y sentencias del Tribunal Supremo de 27 de Junio de 1859 y 31 de Octubre de 1884.

[2] Art. 16 de la citada ley de Enjuiciamiento.

[3] Art. 17 de la misma.

la apreciación de la verdadera riqueza del que se supone pobre, por los signos exteriores que indica el 17—apreciación á la que hay que estar, como punto de hecho cuya prueba está sometida al prudente arbitrio de los Tribunales—otorga el beneficio de pobreza, no infringe los artículos 15 y 16; y claro está que lo propio se debe decir de aquel fallo que le denegare [1]. La existencia y valor de los signos exteriores, á los efectos del art. 17, son también de la apreciación del juzgador y á ella debe estarse; sin que sea de estimar la alegación de haberse infringido dicho artículo [2].

Tampoco se otorgará la defensa por pobre al litigante que disfrute una renta la cual unida á la de su consorte ó al producto de los bienes de sus hijos, cuyo usufructo le corresponda, constituya una suma equivalente al jornal de tres braceros en el lugar donde tenga la familia su residencia habitual [3]. No se debe conceder el beneficio de que tratamos á la mujer casada, cuando su marido es rico; ni á la de igual estado, que disfrute una renta, la cual unida á la de su marido, exceda al doble jornal de un bracero en la localidad. En pleitos entre cónyuges no pueden acumularse los ingresos, ni apreciarse en común los signos exteriores para obtener en conjunto una suma ó demostración de riqueza, que no existe por separado [4].

Cuando litigaren unidos varios que tengan individualmente derecho á ser defendidos por pobres, se les otorgará el beneficio, aun cuando los productos acumulados de los modos de vivir de todos, excedieren de los

[1] Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de Septiembre de 1883.
[2] Sentencia de 30 de Noviembre del propio año de 1883.
[3] Art. 18 de la ley de Enjuiciamiento civil.
[4] Sentencias de 3 de Junio de 1865, 17 de Junio de igual año, 24 de Diciembre de 1866 y 9 de Abril de 1878.

tipos que señalados quedan [1]. Finalmente, el beneficio de la defensa por pobre, sólo se concederá para litigar sobre derechos propios. El cesionario, á quien corresponda, no podrá utilizarle para defender los derechos del cedente, ó los que haya adquirido de un tercero, que no deba gozar de dicho beneficio; fuera del caso en que la adquisición haya sido por título de herencia [2]. Cuando no se ejercitan derechos propios, debe acreditarse la pobreza del cedente para gozar de este privilegio; mas no se concede á los cesionarios que lo fueren estando ya pendiente el litigio [3].

CAPÍTULO II

REGLAS PROCESALES SOBRE LA DEFENSA POR POBRE EN LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

Á las disposiciones del derecho común á las cuales se refiere la ley dada sobre el ejercicio de la jurisdicción contencioso-administrativa, deben agregarse las especiales fijadas por ésta; conviene á saber: 1.ª el incidente de pobreza se sustanciará y resolverá en el Juzgado en quien delegue el Tribunal de lo contencioso-administrativo, en la forma y con los recursos que establece la ley de Enjuiciamiento civil; 2.ª cuando se otorgue la declaración de pobreza, luego que el auto sea firme, si el declarado pobre no designa Letrado que le represente, dirigirá el Tribunal comunicación al Decano del Colegio de Abogados de Madrid, para que nombre de oficio uno, que representará al defendido por pobre, sin nece-

[1] Art. 19 de la ley de Enjuiciamiento civil.
[2] Art. 2.º
[3] Sentencias de 30 de Septiembre de 1864 y 24 de Octubre de 1884.

sidad de poder; 3.ª en los incidentes de pobreza tendrá siempre intervención el Fiscal, quien delegará al efecto en un funcionario del Ministerio público, para que concurra á la práctica de las pruebas; 4.ª la solicitud de pobreza no producirá el efecto de suspender la sustanciación del pleito, á menos que el Tribunal de lo contencioso-administrativo lo acordase, de conformidad con el Fiscal; 5.ª la denegación de dicho beneficio implica la condena de costas, y el reintegro del papel de oficio usado en las actuaciones por el solicitante; 6.ª hasta que este reintegro tenga efecto, quedará en suspenso el procedimiento; salvo el caso en que la Administración sea demandante ó recurrente [1].

La referencia que la primera de las reglas que acabo de consignar hace á la ley de Enjuiciamiento civil, alusiva á trámites y recursos, me parece que comprende lo establecido en los artículos 28 y 29 de la misma; ó sea: 1.° que la demanda de pobreza se formulará del propio modo que las ordinarias, con expresión en ella de las circunstancias siguientes: el pueblo de la naturaleza del demandante, el de su domicilio actual y el que haya tenido en los cinco años anteriores; su estado, edad, profesión ú oficio, y medios de subsistencia, si fuere casado ó viudo, el nombre y pueblo de la naturaleza de su consorte, y los hijos que tenga, la casa ó cuarto en que habite, con expresión de calle y número, y del alquiler que pague, y los bienes de su consorte y de sus hijos, cuyo usufructo le corresponda, y la renta que produzcan; y asimismo acompañará una certificación, expedida por la autoridad ó funcionario competente, de no pagar contribución de clase alguna en el año económico corriente y en el anterior; ó de la que satisfaga;

[1] Art. 39 de la ley sobre el ejercicio de la jurisdicción contencioso-administrativa.

presentando en este caso los recibos del último trimestre que hubiere abonado, y otra certificación para acreditar si se halla ó no inscrito en las listas electorales, y en qué concepto [1]; 2.° que no se dará curso á las demandas que no contengan los requisitos expresados; y si se alegare por el demandante no haber podido adquirir las enunciadas certificaciones, se reclamarán de oficio, y no se dará curso á la petición de pobreza mientras no se unan á los autos.

Tocante á la sustanciación, que es la establecida por la ley de Enjuiciamiento civil para los incidentes, se reduce á un traslado á la parte contraria, por término de seis días, para que conteste concretamente sobre la solicitud de pobreza; si no se ha pedido prueba en el primer escrito, se mandan traer los autos á la vista para sentencia, con citación de las partes; el recibimiento á prueba tiene lugar cuando le hubieren pretendido todos los litigantes, y cuando, solicitado por una sola parte, lo estima el Juez procedente; el término de prueba es de diez á veinte días, común para proponer y ejecutar aquélla; transcurrido, y sin necesidad de escrito alguno, manda el Juez que se traigan á la vista los autos, con citación, para sentencia; la cual debe ser dictada dentro del quinto día, y es apelable en ambos efectos [2].

El recurso de apelación no tiene otros trámites, una vez que se interpusiere por el litigante dentro del término de cinco días [3], sino los siguientes: el Juez dentro de seis días, bajo su responsabilidad, tiene que remitir

[1] Procede la denegación de la pobreza por haberse dado de baja en la contribución industrial durante el pleito. Sentencia de 21 de Diciembre de 1866.
[2] Artículos 749 y siguientes de la ley de Enjuiciamiento civil.
[3] Art. 382 de la misma.

los autos originales á la Audiencia territorial, con emplazamiento, para que las partes comparezcan en el término de veinte días [1]. Dentro de este plazo, se debe personar el apelante; y si no lo verifica, se declara desierto el recurso, sin necesidad de que se acuse rebeldía, y de derecho queda firme la sentencia ó auto [2]; siendo el apelado quien dejare de personarse en el Tribunal superior, seguirá el asunto su curso, notificándose en los estrados del Tribunal las providencias que se dictaren; mas compareciendo después, se le tendrá por parte, sin retroceder en el procedimiento [3]. Formado el apuntamiento por el Relator ó Secretario de Sala, se entregará con los autos, por su orden, á cada una de las partes para instrucción de sus Letrados, por un término que no bajará de diez días, ni excederá de diez; tanto el apelante como el apelado manifestarán, en un escrito con firma de Abogado, su conformidad con el apuntamiento, ó pedirán las reformas y adiciones que estimaren convenientes; pudiéndose en este escrito, y no antes ni después, adherir el apelado al recurso acerca de los extremos en que crea le es perjudicial la sentencia ó el auto de que se trate. Devueltos los autos por el apelado, se pasarán al Magistrado ponente para su instrucción, por un término igual al otorgado á las partes. Habiendo conformidad con el apuntamiento, ó hechas en él las reformas ó adiciones que, en vista del informe del Magistrado ponente, estime la Sala oportunas, de las solicitadas por las partes, se acordará traer los autos á la vista, con citación; y celebrada, se dictará el fallo correspondiente [4].

[1] Art. 387.
[2] Art. 840.
[3] Art. 843.
[4] Artículos 889 y siguientes.

CAPÍTULO III

OTRAS REGLAS ACERCA DE LA DEFENSA POR POBRE

Las reglas procesales anteriormente consignadas no son las únicas que se deben tener en cuenta en la decisión del incidente sobre el beneficio de defenderse por pobre aquellos interesados que deban obtener semejante privilegio.

Dice la ley de Enjuiciamiento civil que cuando el que solicite ser defendido como pobre tenga por objeto entablar una demanda, se esperará para dar curso á ésta, á que sobre el incidente haya recaído ejecutoria [1]. Es un principio general, que la declaración de pobreza se solicitará siempre en el Juzgado ó Tribunal que conozca, ó sea competente para conocer, del pleito ó negocio en que se trate de utilizar dicho beneficio [2]. Infiérese de aquí, que en los asuntos contencioso-administrativos, los Tribunales de la Administración están llamados á aplicar oportunamente el mencionado principio, y hacer uso también de la excepción que tiene la enunciada regla, ó sea, que se accederá á que se practiquen, sin aguardar la resolución del incidente de pobreza, las actuaciones de cuyo aplazamiento puedan seguirse perjuicios irreparables al actor; suspendiéndose inmediatamente después el curso del pleito [3].

Cuando se solicite la defensa por pobre, tanto por el actor como por el demandado, después de contestada ó al contestar la demanda, se sustanciará el incidente en pieza separada, la cual se formará á costa del que pida

[1] Art. 22.
[2] Art. 21 de la ley de Enjuiciamiento civil.
[3] Párrafo 2.º del citado art. 22.

la pobreza [1]. Si el actor que no solicitó la defensa por pobre antes de presentar su demanda, la pidiere después, no podrá otorgársele, á menos de que justifique cumplidamente que ha venido al estado de pobreza con posterioridad á haber entablado el pleito [2].

El litigante que no haya sido defendido por pobre en la primera instancia, si pretende gozar de este beneficio en la segunda, deberá justificar que, después de aquélla ó en el curso de la misma, ha venido al estado de pobreza; y no acreditándolo cumplidamente, no se le declarará el indicado beneficio [3].

La sentencia concediendo ó negando la defensa por pobre, no produce los efectos de cosa juzgada. En cualquier estado del pleito podrá la parte á quien interese promover nuevo incidente para su revisión y revocación, siempre que asegure, á satisfacción del Juez ó Tribunal, el pago de las costas en que será condenada, si no prospera su pretensión. De esta fianza estará exento el Ministerio Fiscal [4]. En el caso de la regla anterior, no se otorgará la defensa por pobre al litigante á quien hubiese sido denegada, si no justifica cumplidamente que ha venido á ese estado por causas posteriores á la sentencia que le negó aquel beneficio; ni se dará curso á la nueva demanda que no se funde en el motivo expresado [5].

La declaración de pobreza hecha en un pleito no puede utilizarse en otro, si á ello se opusiere el colitigante; en tal caso, deberá repetirse, con su citación y audiencia, la sustanciación del incidente hasta dictar

[1] Art. 23 de dicha ley de Enjuiciamiento civil.
[2] Art. 24.
[3] Art. 25.
[4] Art. 33.
[5] Art. 34.

nueva sentencia sobre la pobreza. Es claro, pues, que no pudiendo utilizarse en un pleito la declaración de pobreza hecha en otro, á no consentirlo la parte contraria, no tiene tal declaración el valor y eficacia de cosa juzgada en el segundo litigio. Mas tampoco puede ser denegado de plano el beneficio de pobreza cuando el interesado venía en posesión de él, por auto motivado consentido por su colitigante, que no hizo uso del derecho de oponerse, declarado á su favor en el art. 35 de la ley de Enjuiciamiento civil [1].

La concesión del beneficio de pobreza á un litigante, no le libra de la obligación de pagar las costas en que hubiere sido condenado, si se le encontrasen bienes en que hacerlas efectivas [2].

Venciendo el declarado pobre en el pleito que hubiere promovido deberá pagar las costas causadas en su defensa, siempre que no excedan de la tercera parte de lo que en él haya obtenido en virtud de su demanda ó reconvención; si excedieren, se reducirán á lo que importe dicha tercera parte. Cuando no haya bienes bastantes para cubrir los derechos de la Hacienda y los que pertenezcan á los Abogados, Procuradores y demás interesados en las costas, todos percibirán á prorrata la parte que les corresponda [3].

Estará, además, el declarado pobre en la obligación de pagar las costas que no excedan de la tercera parte de lo que hubiere obtenido en el pleito, si dentro de tres años después de fenecido éste, viniese á mejor fortuna; lo cual se entiende que ocurre: 1.º por haber adquirido salario permanente, sueldo, rentas ó bienes, ó

[1] Art. 35, sentencias de 9 de Octubre de 1865 y 22 de Abril de 1881.
[2] Art. 36.
[3] Artículos 37 y 38.

estar dedicado al cultivo de tierras ó cría de ganados, cuyos productos sean ó estén graduados en una cantidad superior al jornal de cuatro braceros en cada localidad; 2.º por pagar de contribución cuotas dobles á las designadas por la ley, de las cuales hice mención en el lugar oportuno [1].

Aun cuando el declarado pobre tiene derecho á que se le nombre de oficio Abogado que le represente y defienda, podrá valerse de uno de su elección, y hasta de Procurador en su caso, si les nombra y aceptan el cargo respectivo; no admitiéndolo, se efectúa la designación de oficio, con sujeción á las siguientes prescripciones: 1.ª el que haya obtenido la declaración de pobreza para promover un pleito ó deducir cualquier demanda, deberá presentar, en papel común ó del sello de pobres, una relación circunstanciada de los hechos en que su derecho se funde, y los documentos ó expresión de los medios con que cuente para justificarlos; 2.ª luego que el declarado pobre cumpla lo prevenido en el artículo anterior, se le nombrarán de oficio Procurador y Abogado que se encarguen de su representación y defensa, y se entregarán los autos al Procurador para que los pase al estudio del Letrado; 3.ª si este conceptuare que son insuficientes los hechos consignados en la relación, podrá pedir dentro de diez días, que se requiera al interesado para que los amplíe ó aclare sobre los extremos que aquél designe: 4.ª cuando, con dicha ampliación ó sin ella, estime el Letrado que es insostenible el derecho que quiere hacer valer el pobre, podrá excusarse de la defensa; manifestándolo así dentro de diez días, en un escrito sucintamente razonado: 5.ª en este caso se pasarán los autos al Colegio de Abogados para que dos Letrados en ejercicio de los que paguen las tres prime-

[1] Art. 39.

ras cuotas de contribución, den su dictamen sobre si puede ó no sostenerse en juicio la acción que se proponga entablar el declarado pobre; ó si no hubiere Colegio, se nombrará á dos de los Letrados más antiguos de la localidad para que den dicho dictamen; y si no los hubiere hábiles, es decir, libres de incompatibilidad, se remitirán los autos, por conducto del Juez respectivo, al Colegio de Abogados más próximo: 6.ª si el dictamen de dichos dos Letrados fuere conforme con el del nombrado de oficio, se negará al interesado el beneficio de la defensa por pobre en aquel asunto, sin perjuicio de su derecho para promoverle como rico: 7.ª cuando los dos Letrados, ó uno de ellos, opinare que procede entablar la acción, ó que es dudoso por lo menos el derecho que pretenda tener el declarado pobre, se le nombrará de oficio otro Abogado, para quien será obligatoria la defensa [1].

En el caso de ser declarado pobre el demandado, si el Abogado á quien corresponde su defensa se excusare por creer insostenible la pretensión de aquél, dentro de seis días lo manifestará al Tribunal; el cual dispondrá el nombramiento de otro Letrado; si éste se excusare también por la misma causa, se pasará el asunto al Fiscal, cuando no fuere parte, para que manifieste si es ó no sostenible la pretensión del pobre; y cuando sea parte el Ministerio Fiscal, dará este dictamen un Abogado que no sea de pobres, elegido por el Colegio, donde le haya, y por el Tribunal en su defecto. Si el Fiscal, ó el tercer Abogado, en su caso, estima insostenible la pretensión del pobre, cesará la obligación de los Abogados de turno; pero si la considera sostenible, se nombrará un Abogado de oficio, el cual no podrá

[1] Artículos 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46 y 47 de la ley de Enjuiciamiento civil.

excusarse de la defensa. Lo propio se practicará cuando el actor solicite y obtenga la defensa por pobre después de contestada la demanda, ó cualquiera de las partes durante la segunda instancia [1].

Los Abogados que dentro de los plazos fijados en las reglas que dejo consignadas no hicieren la manifestación á que se refieren las mismas, se entenderá que aceptan la defensa del pobre, y no podrán excusarse sino por haber cesado en el ejercicio de la profesión. El Letrado que se haya encargado de la defensa de una parte en concepto de rica, si después la misma es declarada pobre, está obligado á seguir defendiéndola gratuitamente, cuando no haya en la localidad Abogados especiales de pobres hábiles para ello [2].

Ya se dijo que la denegación del beneficio de pobreza en la jurisdicción contencioso-administrativa implica el reintegro del papel de oficio usado en las actuaciones por el solicitante, y que hasta que tenga efecto estará el procedimiento suspendido; salvo el caso de ser demandante ó recurrente la Administración, y hay que agregar á estas reglas la de que si no se justifica la pobreza en el término de la suspensión, caduca la demanda [3].

[1] Art. 48.

[2] Artículos 49 y 50.

[3] Artículos 94 y 95 de la ley sobre el ejercicio de la jurisdicción contencioso-administrativa, promulgada en 14 de Septiembre de 1888.

TÍTULO IV

De la recusación

CAPÍTULO PRIMERO

DE LA RECUSACIÓN EN LOS ASUNTOS CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVOS

Nada dice la ley de 14 de Septiembre de 1888 con respecto á la recusación; mas una de sus reglas generales consiste en que la de Enjuiciamiento civil regirá como supletoria de la de Procedimientos contencioso-administrativos y será aplicada en todo lo que con la índole de los mismos sea compatible [1]. Siendo, pues, indudable que, no sólo existe esa compatibilidad, sino que hay una necesidad evidente del remedio legal de que hablamos, lo mismo en este fuero que en el común, entiendo que entra, por modo notorio, en el contenido del derecho procesal de que estoy tratando, la recusación, así de los Ministros del Tribunal central y de los Magistrados de los Tribunales provinciales, como de los Secretarios de Sala y otros auxiliares de la justicia administrativa.

Porque si, con la jurisdicción retenida, cuando no se *fallaba* por los Tribunales contencioso-administrativos, y únicamente se *proponía* al Gobierno la resolución que

[1] Art. 105.

se consideraba justa y conveniente, había en el Reglamento de 30 de Diciembre de 1846 un capítulo, que era el X del título I, el cual se ocupaba de las recusaciones de los Vocales del Consejo de Estado; y si en la ley orgánica de los Consejos provinciales, de 2 de Abril de 1845, y en su Reglamento de 1.° de Octubre del propio año, se hablaba en la primera y se daban disposiciones en el segundo, acerca de las recusaciones, claro está que actualmente, concedida á los nuevos Tribunales la jurisdicción delegada, con la importantísima facultad de dictar autos y sentencias, ejecutables en siendo firmes, no podrá desconocerse que precisa de todo punto conceder á las partes el medio legal de impedir que tomen conocimiento ó intervengan en sus negocios, las personas á quienes pueda faltarles el requisito de la imparcialidad.

Haciendo historia de la recusación en los Consejos provinciales y en el de Estado, conviene á mi objeto recordar, que por la citada ley orgánica de 2 de Abril de 1845 se previó el caso de que fuesen recusados los Consejeros provinciales; llamándose para sustituirlos á los supernumerarios [1]; y en el Reglamento de 1.° de Octubre de 1845 se decía lo siguiente: El Jefe político no podrá ser recusado; el Vicepresidente y los demás Vocales del Consejo lo podrán ser: 1.° si fueren parientes por consanguinidad ó afinidad hasta el cuarto grado civil inclusive de alguno de los litigantes; 2.° si al tiempo de la recusación ó dentro de los tres años precedentes, siguieren ó hubieren seguido causa criminal contra alguna de las partes, su cónyuge ó sus consanguíneos ó afines en la línea recta; 3.° si al tiempo de la recusación ó dentro de los seis meses precedentes, siguieren ó hubieren seguido pleito civil con alguna de

[1] Art. 4.°

las personas mencionadas en el párrafo anterior; con tal que el pleito haya empezado antes de aquel en que se proponga la recusación; 4.° si fueren tutores, curadores ó defensores de cualquiera de las partes, ó administraren un establecimiento ó compañía que lo sea en el litigio.

Determinaba también dicho Reglamento, que cuando los hechos en que se fundase la recusación fuesen anteriores al pleito, no podrían proponerla los litigantes después de haber contestado la demanda ó deducido excepción dilatoria; salvo si aquéllos vinieren posteriormente á su noticia, en cuyo caso deberían hacerlo luego que la tuvieran. La recusación se proponía por escrito, firmando el recusante ó su apoderado; y la tramitación del incidente se reducía á comunicar el escrito al recusado, el cual respondía á él también por su escrito, ó de palabra ante el Consejo; éste recibía á prueba la recusación, si lo estimaba necesario; y oído el recusado, ó evacuada la prueba, el Consejo fallaba inmediatamente, sin ulterior recurso. El recusado no podía asistir á la vista, ni á la votación del incidente; y admitida la recusación, se abstenía de conocer en el negocio [1].

El enunciado capítulo X, título I del Reglamento de lo contencioso del Consejo de Estado—entonces Consejo Real—disponía, que los Vocales eran recusables por las causas expresadas en el art. 13 del de 1.° de Octubre de 1845, de que ya queda hecha mención, ú otras equivalentes á juicio del Consejo; y daba también las siguientes reglas: 1.ª repetía lo dicho de que cuando los hechos en que se fundase la recusación fueran anteriores al pleito, no podían proponerla los litigantes después de haber contestado la demanda, etc.; agregando

[1] Artículos 13, 14, 15 y 16 del Reglamento de los Consejos provinciales.

la mejora de apelación ó recurso de nulidad, de que en los Consejos provinciales no había para qué hacer referencia, y también que no podía proponerse la recusación en ningún caso, cuando hubiera empezado á verse el asunto en Consejo pleno; 2.ª el litigante que faltare á la verdad, suponiendo no haber llegado á su noticia la causa de recusación en tiempo hábil, era corregido con multa que no excediera de 6.000 reales; 3.ª la recusación se proponía por escrito, y se comunicaba, por medio de oficio, al recusado, el cual respondía en la misma forma; 4.ª si no se daba el Consejero por recusado, la Sección recibía á prueba la recusación si lo estimaba necesario, y proponía al Consejo la providencia que creía justa; 5.ª igual á lo que dejo dicho de no poder el recusado asistir á la vista y votación del incidente; y que una vez admitida la recusación, aquél se abstenía de conocer en el negocio [1].

CAPÍTULO II

REGLAS COMUNES Á TODAS LAS RECUSACIONES

No siendo una cosa insólita en la jurisdicción contencioso-administrativa la recusación, y estando derogadas por la ley de 14 de Septiembre de 1888 todas las que se opongan á las disposiciones en ella contenidas [2] cabe dudar si, con relación al expresado remedio, han quedado vigentes las de que he dado cuenta en el capítulo anterior, ó si deben aplicarse las reglas establecidas en la ley de Enjuiciamiento civil, en lo que fuere compa-

[1] Artículos 32, 33, 34, 35, 36 y 37 del citado Reglamento de 30 de Diciembre de 1846.
[2] Art. 108.

tible con la índole de los procedimientos de aquella jurisdicción, de la cual es supletoria [1]. Hubiera sido acaso conveniente y oportuno que la repetida ley de 14 de Septiembre no hubiere hecho caso omiso de la recusación, y que así como se ha ocupado, por ejemplo, del beneficio de pobreza, reglase también este punto tan esencial de los procedimientos contencioso-administrativos. Mas por causas que no discuto, se dejó de incluir el capítulo ó sección que habría evitado la indicada duda, verosímilmente reservando las recusaciones para el Reglamento general, que ha de dictar el Gobierno en el plazo máximo de un año, ó sea, antes del 14 de Septiembre de 1889, comprensivo del procedimiento á que deberá ajustarse la sustanciación de los asuntos contencioso-administrativos y de sus incidentes [2], uno de ellos, con toda evidencia, el de recusación.

Yo me inclino á que no son las disposiciones del Reglamento de 19 de Octubre de 1860, y mucho menos las del de 1.º de Octubre de 1845, las que corresponde aplicar, sino las de la repetida ley de Enjuiciamiento civil declarada supletoria, según he dicho, de la de 14 de Septiembre de 1888; y sin pretender que esta opinión mía sirva de norma á la jurisprudencia que se establezca en el particular, antes bien, habiendo consignado las doctrinas de aquella legislación de 1845 y 1860, por si ésta fuese la que como criterio provisional se adoptase en este punto concreto, voy á ceñirme á la enunciada ley procesal común, para exponer la teoría respectiva á las recusaciones.

Como disposiciones generales hay que tener presentes las que siguen.

Los Jueces y Magistrados, cualquiera que sea su

[1] Art. 105.
[2] Art. 107.

grado y jerarquía, y los auxiliares de los Tribunales y Juzgados, sólo podrán ser recusados por causa ligítima, que lo son, á saber: 1.ª el parentesco de consanguinidad ó afinidad, dentro del cuarto grado civil, con cualquiera de los litigantes; 2.ª el mismo parentesco, dentro del segundo grado, con el Letrado de alguna de las partes que intervengan en el pleito; lo cual se entiende sin perjuicio de hacer cumplir la prohibición que tienen los Abogados para encargarse de la defensa de asuntos en que deban conocer como Jueces sus parientes dentro de dicho grado; 3.ª estar ó haber sido denunciado por alguna de las partes, como autor, cómplice ó encubridor de un delito, ó como autor de una falta; 4.ª haber sido defensor de alguna de las partes, emitido dictamen sobre el pleito como Letrado, ó intervenido en él como Fiscal, perito ó testigo; 5.ª ser ó haber sido tutor ó curador para bienes, ó haber estado bajo la tutela ó curaduría de alguno que sea parte en el pleito; 6.ª ser ó haber sido denunciador ó acusador privado del que recusa; 7.ª tener pleito pendiente con el recusante; 8.ª tener interés directo ó indirecto en el pleito, ó en otro semejante; 9.ª amistad íntima; 10.ª enemistad manifiesta [1].

Los Ministros ó Magistrados en quienes concurra alguna de las expresadas causas, se abstendrán del conocimiento del negocio, sin esperar á que se les recuse; lo mismo harán los auxiliares de los Tribunales en igual caso [2]. Sólo podrán recusar los que sean parte legítima, ó tengan derecho á serlo y se personen en el negocio á que se refiera la recusación [3]. Ésta se propondrá en el primer escrito que presente el recusante, cuando la

[1] Artículos 188 y 189 de la ley de Enjuiciamiento civil.
[2] Art. 190.
[3] Art. 121.

causa en que se funde fuere anterior al pleito y tenga conocimiento de ella; cuando fuere posterior, ó aunque anterior, no hubiese tenido antes conocimiento de ella el recusante, la deberá proponer tan luego como llegue á su noticia, y no justificándose este extremo, será desestimada la recusación [1]. En caso alguno podrá hacerse la misma después de citadas las partes para sentencia en primera instancia, ni después de comenzada la vista del pleito en el respectivo Tribunal contencioso-administrativo. Tampoco podrá proponerse en las diligencias para la ejecución de la sentencia, á no ser que se funde en causas ligítimas que notoriamente hayan nacido después de dictada.

CAPÍTULO III

RECUSACIÓN DE CONSEJEROS MINISTROS DEL TRIBUNAL CENTRAL Y DE MAGISTRADOS DE LOS TRIBUNALES PROVINCIALES

La recusación de los Presidentes, Ministros y Magistrados de los Tribunales de la Administración, á semejanza de la de los del Tribunal Supremo de Justicia y de las Audiencias, deberá hacerse en escrito firmado por Letrado, por el Procurador, cuando intervenga, y por el recusante, si supiere firmar y estuviere en el lugar del juicio. Cuando este último no estuviere presente, firmarán sólo el Abogado, y en su caso también el Procurador, si se hallaren expresamente autorizados para recusar. En todo caso se expresará en el escrito concreta y claramente la causa de la recusación [2].

Si el litigante que la hiciere, estuviera en el lugar del juicio, deberá ratificarse con juramento en dicho

[1] Art. 192.
[2] Art. 194.

escrito, y sin este requisito no se le dará curso [1]. Acompañarán al escrito tantas copias cuantas sean las otras partes litigantes, á quienes serán entregadas al notificarles la primera providencia que recaiga [2].

Cuando el Ministro ó Magistrado reconociere como cierta la causa alegada, y el Tribunal la estimare procedente, se dictará por el mismo Tribunal auto, teniendo por recusado á aquél, y contra el propio auto no habrá recurso alguno [3]. La decisión admitiendo la recusación ó denegándola, será notificada solamente al Procurador ó Abogado representante del que la hiciere, aun cuando el interesado se halle en el lugar del juicio y haya firmado el escrito [4].

Si el recusado no se considera comprendido en la causa alegada, se mandará formar pieza separada, á costa del recusante, para sustanciar el incidente; cuya pieza contendrá el escrito original de recusación y las actuaciones en su virtud practicadas; quedando nota expresiva en el pleito [5]. Durante la sustanciación de aquélla, no podrá intervenir el recusado en el litigio, ni en el propio incidente de recusación [6].

No detendría ésta el curso del pleito, el cual seguirá sustanciándose hasta la citación para la sentencia definitiva, y en este estado se suspenderá mientras no se decida el incidente de recusación [7].

Instruirán las piezas separadas de que se trata: cuando el recusado sea el Presidente del Tribunal ó de una de sus Salas, el otro que hubiere ó en su defecto el Mi-

[1] Art. 195.
[2] Art. 196.
[3] Art. 197.
[4] Art. 198.
[5] Art. 199.
[6] Art. 200.
[7] Art. 201.

nistro ó Magistrado más antiguo, y cuando fuere recusado uno de éstos, el que le siga en antigüedad [1]. Formada dicha pieza, se dará traslado á la parte contraria en el pleito, para que, dentro de tres días, exponga lo que estime procedente respecto de la recusación; evacuado el traslado antedicho—para lo cual se entregarán copia, ó copias si son dos ó más los interesados—ó transcurrido el término sin haberlo utilizado, se recibirá el incidente á prueba diez días improrrogables, cuando la recusación se funde en hechos que no estén justificados, ni el recusado haya reconocido; sustanciándose, en todo lo demás, la repetida pieza separada en la forma establecida para los incidentes [2].

Decidirán los de recusación: cuando el recusado fuere el Presidente ó un Presidente de Sala, el mismo Tribunal en pleno; y cuando fuere un Ministro ó Magistrado, la Sala á que pertenezca [3]. La declaración de haber ó no lugar á la recusación se dictará por medio de auto, dentro del tercer día [4]. Cuando se desniegue aquélla, se condenará siempre en costas al que la hubiere propuesto, á quien, además, se impondrá una multa de 200 á 400 pesetas, y por falta de pago, el multado sufrirá prisión por vía de sustitución y apremio en los términos que para las causas por delitos establece el Código penal [5].

Otorgada la recusación, el Presidente, Ministro ó Magistrado, contra quien se dirigió aquélla, quedará separado del conocimiento del asunto [6].

[1] Art. 203.
[2] Artículos 204 y 205.
[3] Art. 206.
[4] Art. 207.
[5] Artículos 211, 212 y 213. Véase también el art. 49 del Código.
[6] Art. 215.

CAPÍTULO IV

RECUSACIÓN DE SECRETARIOS DE SALA Y OTROS AUXILIARES

Presentado el escrito de recusación de algún Secretario ú Oficial de Sala, el recusado consignará á continuación por diligencia si reconoce ó no como cierta y legítima la causa alegada, y pasará al compañero que le preceda los autos para que se dé cuenta al Tribunal. Cuando reconociere como cierta la causa de la recusación, se decidirá sin más trámites haberle por recusado, si aquélla es de las que en su lugar dijimos, ó en caso contrario se declarará no haber lugar á la recusación. Contra el auto estimándola, no se da recurso alguno; contra el que la denegare procede el de súplica ante la misma Sala ó Tribunal [1].

Cuando el auxiliar recusado niegue la certeza de la causa alegada, se mandará formar la pieza separada correspondiente; será parte en ella el recusado, si lo solicita, y se admitirá la prueba pertinente que se proponga. La instrucción de la pieza separada estará á cargo del Magistrado más moderno del Tribunal ó Sala que conozca de los autos en que sea recusado el auxiliar; y decidirán estos incidentes los propios Tribunales ó Salas que entiendan en el asunto, sin recurso alguno contra su decisión [2].

Los auxiliares recusados, desde el momento en que lo sean, no podrán actuar en el negocio en que lo fueren, como tampoco en la pieza de recusación, y serán reemplazados por el que les preceda en antigüedad, de

[1] Artículos 234, 235, 236 y 237.
[2] Artículos 238, 239 y 240.

su misma clase, ó si el recusado es el más antiguo, por el más moderno [1].

No podrán ser recusados los auxiliares durante la práctica de cualquiera diligencia ó actuación de que estuvieren encargados; así como tampoco después de citadas las partes para sentencia, ó de comenzada la vista; ni en las diligencias para la ejecución de aquélla, á no ser que se funde la recusación en causas legítimas que notoriamente hayan nacido después de dictado el fallo [2].

La recusación de los auxiliares no detendrá el curso ni la decisión del asunto en que se hubiere propuesto. Cuando se declare haber lugar á ella, será condenado en las costas del incidente el auxiliar recusado que negó la certeza ó legitimidad de la causa alegada; pero si se desestimare, se impondrá al recusante dicha condena, y además el pago de los derechos correspondientes á las actuaciones practicadas en el pleito; los cuales percibirá el recusado, sin perjuicio de hacer igual abono al que le haya sustituído [3].

Luego que se firme el auto estimando la recusación, quedará el auxiliar recusado separado definitivamente de toda intervención en los autos; continuando en su reemplazo el que le haya sustituído durante la sustanciación del incidente; sin que pueda percibir aquél derechos de ninguna clase desde que se le hizo la recusación; pero si ésta fuere denegada, luego que el auto quede firme, volverá el auxiliar recusado á ejercer sus funciones [4].

[1] Art. 242.
[2] Art. 243.
[3] Artículos 243, 244, 245 y 247.
[4] Artículos 246 y 247.

TITULO V

De la acumulación

CAPÍTULO PRIMERO

ACUMULACIÓN DE ACCIONES

Otro de los incidentes de que no habla la ley de 14 de Septiembre, dejándolo, sin duda, para el Reglamento general que ha de publicarse por el Gobierno, es el de acumulación: materia importantísima, de la cual no puede ni por un momento prescindirse; porque todos los días está ocurriendo en la práctica de los Tribunales contencioso-administrativos este incidente, y también porque la acumulación es convenientísima; ya mirando al fin de la expedita marcha en la sustanciación de los asuntos, y hasta el mayor acierto en los fallos; ya buscando la economía de tiempo y gastos, que notoriamente es uno de los objetivos de toda ley procesal. Claro es que provisionalmente rigen las disposiciones de la ley de Enjuiciamiento civil, conforme dejo dicho, y tanto más cuanto que en la legislación especial de los Consejos de Estado y provinciales nada se dice con respecto á esta materia, y hemos estado aplicando, como derecho supletorio, las reglas procesales comunes relativas al enunciado incidente de acumulación.

Puede ser ésta: 1.° de acciones: 2.° de autos. En este capítulo he de concretarme á la primera.

El actor podrá acumular en la demanda cuantas acciones le competan contra el demandado, aunque procedan de diferentes títulos, siempre que aquéllas no sean entre sí incompatibles [1]. Existe la incompatibilidad y, por tanto, no se permite el ejercicio simultáneo de dos ó más acciones en un mismo juicio: 1.° cuando se excluyen mutuamente, ó son contrarias entre sí, de suerte que la elección de la una impida ó haga ineficaz el ejercicio de la otra; 2.° cuando el Tribunal que deba conocer de la acción principal sea incompetente, por razón de la materia litigiosa, para entender en la acumulada; 3.° cuando deban ventilarse y decidirse las acciones en juicios de diferente naturaleza [2].

Podrán acumularse y ejercitarse simultáneamente las acciones que uno tenga contra varios individuos, ó varios contra uno, siempre que nazcan de un mismo título ó se funden en una misma causa de pedir [3].

No se permitirá la acumulación de acciones después de contestada la demanda, quedando á salvo el derecho del actor para ejercitarlo en el juicio correspondiente [4]. Si antes de la contestación se ampliase la demanda para acumular nuevas acciones á las ya ejercitadas, el término para contestar se contará desde el traslado de dicho escrito [5].

La acumulación de acciones, cuando proceda y se utilice oportunamente por el actor, producirá el efecto

[1] Art. 153 de la ley de Enjuiciamiento civil.
[2] Art. 154.
[3] Art. 156.
[4] Art. 157.
[5] Art. 158.

de discutirse todas en un mismo juicio y resolverse en una sola sentencia [1].

CAPÍTULO II

ACUMULACIÓN DE AUTOS

Sólo podrá decretarse la acumulación de autos á instancia de parte legítima, que lo serán, para este efecto, los que hayan sido admitidos como litigantes en cualquiera de los pleitos cuya unión se pretenda [2].

Las causas por que deberá decretarse la acumulación, son á saber: 1.ª cuando la sentencia que haya de dictarse en uno de los pleitos cuya acumulación se pida, produzca excepción de cosa juzgada en el otro; 2.ª cuando en el Juzgado competente haya pendiente pleito, sobre lo mismo que sea objeto del que después se haya promovido; 3.ª cuando haya un juicio de concurso ó de quiebra, al que se halle sujeto el caudal contra el que se haya formulado ó formule cualquier demanda; 4.ª cuando haya un juicio de testamentaría ó abintestato, al que se encuentre sujeto el caudal contra el que se haya formulado ó formule una acción de las declaradas acumulables á estos juicios; 5.ª cuando de seguirse separadamente los pleitos, se divida la continencia de la causa; lo cual se entiende que sucede cuando hay entre los dos pleitos identidad de personas, cosas y acciones; ó, al menos, de personas y cosas, aunque la acción sea diversa, ó de personas y acciones, aunque las cosas sean distintas; ó cuando las acciones provengan de una mis-

[1] Art. 159.
[2] Art. 160.

ma causa aunque se den contra muchos y haya, por consiguiente, diversidad de personas y aun sean diferentes las personas y las cosas, ó finalmente sean distintas las personas, existiendo la identidad de cosas y acciones [1].

La acumulación puede pedirse en cualquier estado del pleito, antes de la citación para sentencia. No son acumulables los asuntos que estén en diferentes instancias, ni los ya conclusos para definitiva [2].

Si un mismo Tribunal ó Sala conoce de los pleitos cuya acumulación se pida, y éstos tienen un propio Secretario de Sala, se dispondrá que él mismo vaya á hacer relación de unos y otros autos; pero si se siguieren por distintas Secretarías, concurrirán á hacer la relación, en una sola vista, los actuarios de unos y otros; señalándose día y hora para aquélla con citación á las partes, dentro de los ocho días siguientes al de la providencia. Terminada la relación, y oídos los defensores que se hubieren presentado, el Tribunal, dentro de los dos días siguientes, dictará, por medio de auto, la resolución que estime oportuna; la cual es apelable, si se trata de un Tribunal de provincia, para ante el Tribunal central de la Administración, y el recurso se admitirá en ambos efectos [3].

Cuando los pleitos se siguieren en distintos Tribunales, se pretenderá la acumulación ante aquel á quien corresponda conocer de los autos, que lo es el en que radique el pleito más antiguo, al cual se acumularán los

[1] Artículos 161 y 162, los cuales comprendo que no tendrán aplicación, en totalidad, á los asuntos contencioso-administrativos; mas prefiero que, en parte, huelgue la doctrina expuesta con sujeción á la ley, á mutilar lo por ella establecido.

[2] Artículos 163 y 165.

[3] Artículos 163, 565, 168, 169 y 170.

más modernos. Del escrito pidiendo la acumulación, se acompañarán tantas copias cuantas sean las otras partes litigantes en el mismo pleito en que se pida; á quienes serán entregadas, para que, dentro de tres días puedan, si les conviniere, impugnar dicha pretensión. Transcurrido ese término, y haya ó no quien impugne la acumulación, sin más trámites, el Tribunal, dentro del tercer día, dictará auto, denegándola ó concediéndola; el cual, en el primer caso, es apelable en un efecto, y en el segundo no es susceptible de ningún recurso [1].

Si el Tribunal estimare procedente la acumulación, mandará en el mismo auto dirigir oficio al que conozca en el pleito, reclamándole que se lo remita, y acompañará testimonio ó certificación de los antecedentes que determine y sean bastantes para dar á conocer la causa por que se pretende la acumulación. Recibidos el oficio y testimonio por el otro Tribunal ó Juez, se dará vista de todo al que ante él haya promovido el asunto, por el término improrrogable de tercer día. Pasado éste, se recogerán de oficio los autos, si fuere necesario, y el Tribunal ó Juez dictara uno otorgando la acumulación ó denegándola. El auto en que la conceda, será apelable en un solo efecto; contra el en que la deniegue no se dará recurso alguno [2].

Acordada la acumulación, se remitirán los autos al Tribunal que la haya pedido, con emplazamiento de las partes para que dentro de quince días comparezcan ante él á usar de su derecho. Denegada la acumulación, el Tribunal ó Juez requerido lo comunicará, sin dilación, al requirente, acompañando á su oficio testimonio de los antecedentes que estime necesarios para justificar su

[1] Artículos 171, 172 y 173.

[2] Artículos 174, 175 y 176.

resolución, y exigiendo que le conteste para continuar actuando, si le deja en libertad, ó remitir los autos á quien corresponda decidir la cuestión [1].

El Tribunal que haya pedido la acumulación, luego que reciba dicho oficio, si encuentra fundados los motivos por que le haya sido denegada, desistirá de su pretensión, contestando, sin demora, al otro Tribunal ó Juez, para que pueda continuar procediendo en el asunto; cuyo auto es apelable en un solo efecto [2].

Cuando el Juez requerido se niegue á la remisión de los autos, por creer que la acumulación debe hacerse á los que penden ante él, y el requirente no conceptuare deber desistir de su pretensión con mérito á lo que aquél diga en su oficio y resulte del testimonio, se dará vista, por tres días improrrogables, á la parte que hubiere pedido aquélla; y evacuada, ó recogidos los autos, dictará el que se estime procedente, que si es insistir en la reclamación del conocimiento del negocio producirá el resultado de remitir las actuaciones al superior correspondiente [3], con emplazamiento de las partes, avisándolo al otro Tribunal ó Juez para que, por la suya, verifique igual remesa [4].

[1] Artículos 177 y 178. En mi concepto, corresponde decidir, al Tribunal central, si se trata de conflicto suscitado por el incidente de acumulación entre Tribunales provinciales; y si fuere entre uno de éstos, y el mismo central, no teniendo un superior común, paréceme que debería aplicarse el procedimiento establecido para las cuestiones de competencia.

[2] Art. 179. Siempre que hablo de apelación, me refiero á la que se da de las decisiones de los Tribunales provinciales para ante el central, que es el superior en la jerarquía contencioso-administrativa, y por esto, no teniéndole él, no son apelables sus resoluciones y sólo caben contra éstas los recursos de que trataré á su tiempo.

[3] Se entiende por superior para este efecto, quien lo sea para decidir las competencias.

[4] Artículos 180 y 182.

Las actuaciones sucesivas del incidente de acumulación se acomodarán á lo prevenido para las competencias; materia grave y delicada, de la cual, como he dicho, me ocupo en su oportuno lugar.

Desde que se pida la acumulación, quedará en suspenso la sustanciación de los pleitos á que se refiera; y así continuará hasta que alguno de los Tribunales ó Jueces desista de su propósito, ó se dirima el conflicto por el superior correspondiente. Sin embargo, se entenderá alzada la suspensión cuando se hubiere dictado alguno de los autos que dejo dicho que son apelables en un solo efecto; salvo lo que proceda luego que se hubiere dictado decisión firme á consecuencia de la alzada [1].

En virtud de la acumulación, los autos incorporados se continuarán en un mismo juicio y serán terminados por una sola sentencia; para lo cual, se suspenderá el curso del que estuviere más próximo á su terminación, hasta que el otro ó los otros lleguen á igual estado [2].

[1] Artículos 183, 184 y 185.

[2] Artículos 186 y 187.

TITULO VI

De los términos procesales y caducidad de acciones y derechos.

CAPÍTULO PRIMERO

TÉRMINOS PROCESALES

Los plazos que la ley de 14 de Septiembre de 1888 señala por meses, se contarán por éstos enteros, sin tomar en cuenta el número de días de que se compongan, ni los feriados; y los meses se entenderán de treinta días.

Al computarse los plazos fijados por días, se descontarán los feriados; y si en uno de éstos expirase el término, se entenderá prorrogado hasta el primer día hábil siguiente. Los términos señalados para utilizar los recursos contencioso-administrativos, inclusos los de revisión y nulidad, correrán durante las vacaciones del verano [1].

[1] El Tribunal de lo contencioso-administrativo—dice el artículo 106 de la ley—vacará desde el 15 de Julio al 15 de Septiembre; durante cuya época funcionará una Sala compuesta de cinco Ministros que se limitará al despacho ordinario de los asuntos, acordando en ellos las providencias ó autos para dictar los que no se requiere la presencia de siete Ministros.

La mitad de los auxiliares del Tribunal disfrutará también de vacaciones.

Los términos fijados en dicha ley empezarán á correr desde el día siguiente al en que se hubiere hecho el emplazamiento, citación ó notificación, y se contará en ellos el del vencimiento. No podrán reducirse ni ampliarse por el Tribunal, sino en los casos en que se le conceda expresamente la facultad de hacerlo [1].

En la jurisdicción contencioso-administiva se reconocen como en la ordinaria, los términos improrrogables y prorrogables, y acerca de ellos, ó sea, de su índole peculiar y efectos que producen unos y otros, de igual manera que respecto de si alguna vez pueden suspenderse, debe estarse á la ley de Enjuiciamiento civil como supletoria de la de 14 de Septiembre de 1888.

Así, pues, con respecto á la naturaleza de los términos procesales, hay que tener presente que son improrrogables los señalados para comparecer en juicio; proponer excepciones dilatorias; interponer los recursos de reposición, apelación ó súplica; y preparar ó interponer los de queja por la no admisión de la alzada, pedir aclaración de alguna sentencia, ó que se supla la omisión que en ella se hubiere cometido; presentarse el apelante ante el Tribunal superior en virtud de emplazamiento hecho á consecuencia de haberse admitido en ambos efectos el recurso; comparecer asimismo ante el Tribunal superior, con el correspondiente testimonio, á mejorar la apelación otorgada sólo en un efecto, é interponer los recursos de nulidad y revisión [2]; excepto en los de los números 1.° y 2.° del art. 79 de la ley sobre el ejercicio de la jurisdicción contencioso-administrativa;

[1] Art. 94 de la ley de 14 de Septiembre de 1888.

[2] Artículos 310 de la ley de Enjuiciamiento civil, 82 de la ley de 14 de Septiembre de 1888 y Secciones 2.ª, 3.ª y 4.ª título XXII, libro II de dicha ley de Enjuiciamiento civil.

en los cuales el de revisión deberá formularse en el término de un mes, contado desde la notificación de la sentencia [1]. Son, del propio modo, improrrogables cualesquiera otros términos con respecto á los cuales haya prevención expresa y terminante de que pasados, no se admitan en juicio la acción, excepción, recurso ó derechos para que estuvieren concedidos.

Prorrogables son los términos cuya prórroga no esté prohibida expresamente por la ley; si bien se hacen improrrogables cuando han trascurrido sin haberse solicitado ampliación de ellos [2]. Para otorgarla, serán necesarios que se pida antes de vencer el término, y que se alegue justa causa, á juicio del Tribunal, sin que contra la apreciación que de ella haga el mismo, se otorgue recurso alguno [3].

No podrá pedirse ni concederse más de una prórroga, la cual se dará por el tiempo que el Tribunal estime prudente; pero en ningún caso excederá de la mitad del señalado por la ley para el término que se prorrogue [4].

Transcurridos los términos prorrogables, ó las prórrogas otorgadas en tiempo hábil, si se hallaran los autos en la Secretaría de Sala, se dará al asunto el curso que corresponda; mas se admitirá el escrito que proceda, el cual producirá sus efectos legales, si se presentare dentro del día en que aquella providencia sea notificada; y si

[1] Los casos á que se alude son, á saber: 1.° si en la parte dispositiva de la sentencia resultare contradicción en sus decisiones y si en ella no se resolviesen algunas de las cuestiones planteadas en la demanda y contestación: 2.° si los Tribunales de lo contencioso-administrativo hubieren dictado resoluciones contrarias entre sí, respecto de los mismos litigantes acerca del propio objeto y en fuerza de idénticos fundamentos.

[2] Sentencia de 10 de Diciembre de 1864.

[3] Art. 306 de la ley de Enjuiciamiento civil.

[4] Art. 308.

los autos se encuentran en poder de alguna de las partes, luego que apremie la contraria, se mandará que aquélla los devuelva dentro de veinticuatro horas, bajo la multa de 10 á 25 pesetas por cada día que deje transcurrir sin devolverlos; la cual se exigirá personalmente del Procurador, cuando intervenga, á no ser que justifique su inculpabilidad. Pasados tres días sin devolverse los autos, procederá el actuario á recogerlos de quien los tenga, bajo su responsabilidad y sin necesidad de nueva providencia; y en el caso de que no le sean entregados en el acto del requerimiento, dará cuenta al Tribunal para que disponga lo que haya lugar por la ocultación de proceso [1].

Si transcurren los términos improrrogables, ó las ampliaciones de los prorrogables, como también todos los señalados para el ejercicio de algún derecho, se tendrá éste por perdido [2].

Los términos improrrogables no podrán suspenderse, ni abrirse después de cumplidos por vía de restitución ni por otro motivo alguno, y sólo por fuerza mayor que impida utilizarlos podrán suspenderse durante su curso. En igual caso están los prorrogables de los que no se haya pedido ampliación. No es necesario apremio, ni que se acuse rebeldía; á no ser en el caso de falta de comparecencia en juicio ó en segunda instancia para mejorar ó sostener la apelación [3].

No se admitirá escrito ni reclamación alguna sobre la declaración de caducidad del derecho no ejercitado dentro del término improrrogable, ó del prorrogable que no

[1] Artículos 308 y 521 de la ley de Enjuiciamiento civil.

[2] Artículos 312 de la misma ley de Enjuiciamiento civil, y 94 de la de 14 de Septiembre de 1888.

[3] Artículos 310, núm. 1.°, 311 y 312 de la ley de Enjuiciamiento civil y sentencia de 10 de Diciembre de 1864, ya citada.

ha tenido ampliación; así como si transcurriere el prorrogable, y procediera el apremio, no se admitirá más de un escrito de esta clase, siendo de cuenta del apremiado, tanto las costas de aquél, como las de las demás actuaciones hasta que los autos se devuelvan. [1]

CAPÍTULO II

CADUCIDAD DE ACCIONES Y DERECHOS

Además de lo dicho en la ley sobre el ejercicio de la jurisdicción contencioso-administrativa, de que el transcurso de un término señalado para el uso de algún derecho, sin verificarlo, producirá el efecto de la pérdida de aquél, contiene la misma ley disposiciones especiales y de suma importancia acerca de la caducidad, en armonía con las de los artículos 441 y siguientes de la de Enjuiciamiento civil; pero más concretas que éstas todavía, y adecuadas á la especialidad de los procedimientos que son materia de la propia ley de 14 de Septiembre de 1888.

Dispone, pues, esta última, que se tendrá por abandonado todo pleito cuyo curso se detenga durante un año por culpa del demandante ó recurrente; y en este caso declarará el Tribunal caducado el recurso ó la demanda y consentida la orden gubernativa ó la sentencia que hubiere motivado el pleito ó la apelación [2].

Del auto á que se refiere la disposición anterior, podrá el demandante, apelante ú otro recurrente, pedir reposición, dentro de cinco días, si creyere que se ha

[1] Artículos 309 y 312 de la ley de Enjuiciamiento civil.

[2] Art. 95 de dicha ley especial.

procedido con equivocación al declarar transcurrido el término legal; no pudiendo fundarse la pretensión en ningún otro motivo. Este recurso se sustanciará como todos los de su clase, ó sean los de reposición, admitiéndose al que pida la reforma la justificación que ofrezca sobre el hecho en que la funde, y concediéndose á este fin un plazo que no podrá exceder de diez días [1].

Las reglas sentadas sobre caducidad por abandono del pleito, no son aplicables á aquellos en que la Administración sea demandante ó recurrente [5].

No está de más anticipar la doctrina procesal que se refiere á los trámites del recurso de reposición; acerca del cual, y por lo que á la caducidad respecta, varía la nueva ley, como hemos visto, las reglas generales que establece en el capítulo III de su tercer título. No es ciertamente de mero trámite la declaración mencionada de caducidad, ni el término, en este caso concreto, para solicitar la reforma, es el de tercer día, que señala el artículo 64.

Del escrito en que se interponga el recurso de reposición, se dará copia á las demás partes, para que expongan, dentro del término de tercer día, lo que estimen procedente, y el Tribunal, en su vista, resolverá sobre la reforma por auto fundado y no reclamable.

[1] Art. 96.
[5] Art. 97.

LIBRO TERCERO

REGLAS PROCESALES

DE LA

JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

PARTE ESPECIAL

TITULO PRIMERO

Del modo de proceder en el Tribunal central de lo contencioso-administrativo.

CAPÍTULO PRIMERO

INTERPOSICIÓN DEL RECURSO CONTENCIOSO

En otro lugar de esta obra queda notada la especialidad de los procedimientos contencioso-administrativos, la cual mayormente consiste en no comenzar por demanda, como los civiles ordinarios; y la razón es que el actor no tiene como en éstos á su disposición los principales documentos de que ha de valerse para deducir aquélla, ni puede en otro caso preparar el juicio del modo que establece la ley de Enjuiciamiento civil; pidiendo ya declaración jurada á aquel contra quien se propone dirigir la demanda, acerca de algún hecho relativo á la personalidad de éste sin cuyo conocimiento no pueda entrarse en el juicio; ya la exhibición de la cosa mueble que haya de ser objeto de la acción real ó mixta, que trate de entablar contra el que la tenga en su poder; ya el que se crea heredero, coheredero ó legatario, la exhibición del testamento, codicilo ó memoria testamentaria del causante de la herencia ó legado; ya el comprador al vendedor, ó el vendedor al comprador, en el caso de evicción, la exhibición de títulos ú otros documentos

que se refieran á la cosa vendida; y ya un socio ó comunero, la presentación de los documentos y cuentas de la sociedad ó comunidad, al consocio ó condueño que los tenga en su poder, en los casos en que proceda con arreglo á derecho [1].

Lo más esencial en los asuntos contencioso-administrativos es el expediente gubernativo; en el cual resultan los antecedentes del negocio, y principalmente la resolución del Gobierno ó sus autoridades, contra la que se dirige, por lo común, la reclamación.

Y hasta en los asuntos en que la Administración es demandante, hace falta, del propio modo, el enunciado expediente gubernativo; porque en él está con sus antecedentes la decisión que, declarada lesiva de los derechos del Estado, debe ser impugnada por el Fiscal, quien para interponer el recurso contencioso no tiene á la vista más que la Real Orden, que presenta, en que se le previene que le intente, por los fundamentos que se le dan en las instrucciones al efecto comunicadas y que se refieren por necesidad, al menos en cuanto á los hechos, al propio expediente gubernativo.

Por eso dice la ley de 14 de Septiembre de 1888, que el procedimiento contencioso-administrativo, cuando no se entable por la Administración—puesto que si ésta le promoviere, sería en virtud de una Real Orden—se iniciará por medio de un escrito reducido á solicitar que se tenga por interpuesto el recurso y se reclame el expediente gubernativo de las oficinas en que se halle, y á manifestar también el domicilio del actor ó de su representante, para oir las notificaciones [2].

Antes ha declarado la propia ley sobre el ejercicio de la jurisdicción contencioso-administrativa, que, según

[1] Art. 497 de la ley de Enjuiciamiento civil.
[2] Art. 34 de la ley de 14 de Septiembre.

ya sabemos, las partes pueden recurrir por sí mismas, conferir su representación á un Procurador judicial, ó valerse tan sólo de un Letrado, con poder al efecto; y cuando tengan Procurador, aceptado el poder por éste, contraerá el mismo las obligaciones y adquirirá los derechos que se establecen por la ley de Enjuiciamiento civil, en cuanto no estén modificados por aquélla ó por los reglamentos que se dicten. Los Procuradores que actúen ante el Tribunal de lo contencioso-administrativo, aplicarán el arancel vigente para los negocios en que intervienen ante el Tribunal Supremo de Justicia; y en los Tribunales provinciales, el que rige para los negocios civiles ante las Audiencias territoriales; concediéndose para el cobro de los honorarios de los Abogados y de los derechos y suplementos de los Procuradores, la vía de apremio, al tenor de lo dispuesto en la citada ley de Enjuiciamiento civil [1].

Al escrito interponiendo el recurso contencioso deberá acompañarse necesariamente: 1.º el poder que demuestre la personalidad del compareciente, si no fuese éste el interesado; 2.º, el documento ó documentos que acrediten el carácter con que el actor se presenta en juicio, en el caso de tener representación legal de alguna persona ó corporación, ó cuando el derecho que reclame provenga de habérsele otro transmitido por herencia ó por cualquier otro título; 3.º, el traslado de la decisión reclamada, de la cual se hubiere hecho notificación ó su copia; ó cuando menos, indicación precisa del expediente en que hubiere recaído ó del periódico oficial en que se hubiere publicado; 4.º, los documentos que acrediten el cumplimiento de las formalidades que para entablar demandas exijan á los Ayuntamientos y Diputaciones provinciales sus respectivas leyes. No se dará curso al es-

[1] Art. 35 de la ley de 14 de Septiembre de 1888.

crito que carezca de alguno de los anteriores requisitos y su presentación no interrumpirá el lapso del término señalado para utilizar la vía contenciosa [1].

Presentado el escrito interponiendo el resurso, la Secretaría del Tribunal pondrá á continuación de dicho escrito nota del día y hora de su presentación, y dará recibo en que se acrediten estas circunstancias. El Tribunal, en el primer día hábil, acordará que se reclame el expediente administrativo del Ministerio de donde procede la resolución que motive el recurso, y que se publique en la *Gaceta de Madrid* y en el *Boletín Oficial* de la provincia respectiva, el anuncio de haberse interpuesto, para conocimiento de los que tuvieren interés directo en el negocio y quisieren coadyuvar en él á la Administración [2]. El Tribunal tendrá como parte á los que se hallen en este caso y comparezcan debidamente en cualquier estado del recurso, cuya tramitación no podrá por esto retroceder ó interrumpirse [3].

CAPÍTULO II

REMISIÓN DEL EXPEDIENTE GUBERNATIVO

La remisión del expediente administrativo reclamado por el Tribunal, tendrá lugar dentro de treinta días, contados desde la entrega en la respectiva dependencia de la comunicación de aquél; de la cual dará la misma dependencia recibo en el acto, con expresión de la fecha en que se hubiese presentado la repetida comunicación, cuyo recibo se unirá á los autos.

Transcurridos los treinta días sin que el Ministerio

[1] Art. 35.
[2] Art. 36.
[3] Art. 37.

de donde se reclame, haya remitido el expediente, el Tribunal, de oficio, dirigirá recordatorio; poniéndolo en conocimiento del Consejo de Ministros, por conducto de su Presidente.

Pasados quince días sin que se hubiere recibido el expediente reclamado, el Tribunal, también de oficio, remitirá testimonio al Congreso de los Diputados para los efectos á que hubiere lugar [1].

Sobre la indemnización de daños y perjuicios á que diere lugar la demora en la remisión del expediente, acordará el Tribunal lo que estime oportuno [2].

No he de dar opinión acerca de las disposiciones del art. 38 de la ley, especialmente la relativa á los medios de coacción para obligar al Gobierno á la pronta remisión del expediente administrativo; porque no escribo la glosa ó comentario, ni mucho menos la crítica, de dicha ley; bastando á mi propósito hacer su exposición histórico-exegética, para darla á conocer y explicarla. Espero que la práctica nos dirá si son ó no eficaces los indicados medios coercitivos, los cuales responden al nuevo sistema que ha reemplazado, con evidente ventaja, al antiguo de la previa declaración de procedencia ó improcedencia de la vía contenciosa, por el mismo Gobierno: especie de antejuicio, al que jamás he sido afecto y cuya esfera, que no faltaba quienes tendieran á ensanchar, he procurado restringir cuanto me ha sido posible en los muchos asuntos—*demandas* era su nombre—en que como Fiscal de lo contencioso del Consejo

[1] Alúdese á que, reputada como caso de responsabilidad ministerial esa falta de remisión del expediente, corresponde al Congreso declarar que procede la acusación del Ministro por aquél, ante el Senado; todo ello con sujeción á los artículos 45 de la Constitución de 1876, en su facultad tercera, y 1.º de la ley de 11 de Mayo de 1849, en su número primero.
[2] Art. 38.

de Estado he intervenido; alcanzando con frecuencia que por la Sala se consultase la procedencia de las demandas que tal vez la Sección consideraba improcedentes.

No resisto al deseo de consignar aquí lo que era la *cuestión previa de admisión*, la cual, si cabía y tenía sentido dentro de la jurisdicción retenida, de ningún modo podía coexistir con la delegada.

CAPÍTULO III

DIGRESIÓN ACERCA DE LA CUESTIÓN PREVIA DE ADMISIÓN DE LA DEMANDA

El Reglamento de 30 de Diciembre de 1846 sobre el modo de proceder el Consejo en los negocios contenciosos de la Administración, decía que las demandas contra aquélla se remitirían por el Vicepresidente, que así se llamaba entonces, del Consejo al Ministerio de donde dimanaran las resoluciones que las produjeran; y si en vista de la reclamación estimaba el Ministro de la Corona que procedía la vía contenciosa, pasaría el expediente al Consejo; pero en el caso de no entenderlo así, desde luego oiría gubernativamente á aquél sobre esta cuestión previa, y la resolvería en vista de la consulta, sin ulterior recurso; dictándose, en todo caso, la decisión del Ministro dentro de un mes, contado desde la fecha de la remisión de la demanda á la respectiva Secretaría [1].

La ley de 17 de Agosto de 1860 contenía otras disposiciones más completas y atendibles, que voy sucintamente á exponer en seguida.

Cuando la Sección de lo contencioso consideraba que procedía la vía contenciosa, remitía al Ministerio á que correspondiera el negocio, su dictamen, con copia autorizada de la demanda. Si consideraba que necesitaba

[1] Art. 51 del indicado Reglamento de lo contencioso.

mayor examen, y que la procedencia ó la improcedencia de la vía contenciosa debía ser objeto de discusión, comunicaba la demanda al Fiscal; señalando después día para la vista en la Sala de lo contencioso, y citando á las partes. La Sala, oída la discusión oral, formulaba la consulta correspondiente, remitiéndola al Gobierno con la copia autorizada de la demanda [1].

La Real Orden en que se concedía ó negaba la vía contenciosa, de acuerdo con el dictamen del Consejo, se expedía por el Ministerio á que se había elevado la consulta; mas cuando el Gobierno no se conformaba con ésta—siendo afirmativa—publicaba en la *Gaceta de Madrid* su resolución motivada, por medio de Real Decreto acordado en Consejo de Ministros y rubricado por su Presidente; lo cual debía hacer en el término de un mes, contado desde que el Gobierno había recibido la consulta del Consejo de Estado, la cual había de insertarse en el Real Decreto [2].

Si consultada la procedencia de la vía contenciosa, no comunicaba el Gobierno al Consejo su resolución dentro del término de un mes, se entendía concedida la autorización: declaración que correspondía al Consejo pleno, á la Sala ó á la Sección, que respectivamente hubiere consultado ó informado sobre el asunto, y contra esta declaración ningún recurso quedaba.

Estas disposiciones reglamentarias daban margen á la práctica seguida en la Sección de lo contencioso respecto de las llamadas *demandas*, ó sean, asuntos que se hallaban en el trámite previo relativo á la procedencia de la vía contenciosa; pues hasta después de admitidas aquéllas á su legítima sustanciación, y de hecho el emplazamiento para contestarlas, no adquirirían el

[1] Art. 57 de la ley de 17 de Agosto de 1860.

[2] Artículos 58 y 59 de la citada ley.

carácter de *pleitos* los negocios. Mas ocurría, y ésta fué mi constante preocupación mientras ejercí el cargo de Fiscal, que interpretándose de un modo, á mi ver, demasiado extensivo, lo mandado, se resistía la procedencia en muchas ocasiones, en las cuales, para mí, no cabía impugnarla; y por eso, se repitieron los casos de allanarme á la admisión y ser otro el criterio que la Sección tenía; resultando de aquí, que *para mayor examen*, se llevaban á la Sala estas cuestiones, y las más de las veces era la Sala de mi parecer y no seguía la ponencia de la Sección; lo cual consistía principalmente en los juicios tan distintos que teníamos formados acerca del indicado trámite previo.

Creía yo, y no encuentro razón para variar, que nunca el objeto que el legislador se propuso, fué convertir en materia de semejante artículo de admisión, las excepciones dilatorias; las cuales determinaba el Reglamento que podía oponer, en su oportuno lugar, la parte demandada, por lo común, la Administración pública [1]. De consiguiente, en mi opinión, todos los motivos tomados de la falta de personalidad, incompetencia del Consejo ó litispendencia, y con doble razón, de la carencia de derecho para pedir, esto es, defecto de justicia, no eran verdaderas causas de improcedencia de la vía contenciosa; como lo eran, sin duda, la materia de la reclamación, ora civil y no administrativa, ora de potestad discrecional y no reglada; y asimismo, el estar consentida la resolución dictada gubernativamente, por no ser la que se quería impugnar sino su reproducción ó una providencia indispensable para su cumplimiento; el no ser la propia decisión contra la cual se interponía el recurso, final y de las que agotan la vía gubernativa; el transcurso del término señalado para reclamarla con-

[1] Art. 86 del Reglamento de 30 de Diciembre de 1846.

tenciosamente; ó, por último, el dejar de contener la demanda los requisitos indispensables.

Ahora bien: cuando mediaba una excepción dilatoria, y más aun si se argüía por falta de derecho, discurría yo de la manera siguiente: á su tiempo, se dilucidarán esos puntos, los cuales han de ser en el pleito debatidos, y se estimará ó se desechará la misma excepción dilatoria, ó se calificará la justicia ó injusticia de la demanda y se absolverá de ella, en su caso, á la Administración; pero no es lícito cerrar la puerta al recurrente, prohibiéndole la entrada en la vía contenciosa, si la materia que forma el contenido de su demanda es, en realidad, contencioso-administrativa, y ha intentado en tiempo hábil y en debida forma la reclamación. De ahí la diversidad de criterios; porque la Fiscalía no conceptuaba que era buena y conveniente la interpretación extensiva que á las disposiciones reglamentarias se daba por algunos, los cuales, preciso es decirlo, estaban equivocados; como lo demuestran las acertadas consultas hechas por la Sala en la mayoría de estos asuntos contra el parecer de la Sección: consultas que, por lo regular, obtenían la aprobación del Gobierno.

Pocos, por no tener motivos especiales de conocer la estructura del Consejo de Estado, en lo referente á la jurisdicción contencioso-administrativa, saben que la Sección sustanciaba los negocios y dictaba las oportunas providencias de tramitación; mas llegado el caso de la vista de las demandas para acordar la consulta de su procedencia ó improcedencia, y el de la definitiva sobre el fondo del pleito, se constituía la Sala, con los Consejeros de la Sección de lo contencioso, los cuales eran cinco; otro por cada una de las restantes seis Secciones, y otros dos más pertenecientes á aquella á que correspondía el asunto; es decir, según fuera procedente del

Ministerio de Estado, Gracia y Justicia, Guerra, Marina, Gobernación, Hacienda, Fomento ó Ultramar, á que obedecía, con ligera variante, la división de Secciones del Consejo. Así se explica la distinción existente entre la *Sección*, compuesta de los cinco Consejeros de lo contencioso, y la Sala formada por ellos y hasta trece; si bien con once, y aun con nueve, podía tomar acuerdos [1]; y así también era fácil que ocurriera la divergencia ó discordancia, que frecuentemente había, entre el modo de ver de la una y de la otra.

Todas las dificultades prácticas que tenían el artículo previo de procedencia de la vía contenciosa y la especial decisión acerca de consultar que la demanda era ó no de admitir, dejando siempre al Gobierno la suprema facultad de permitir ó prohibir al interesado la entrada en el pleito—facultad que constituía uno de los más graves y fundados cargos hechos á la jurisdicción retenida; supuesto que ponía en la mano de la Administración el medio de impedir que se discutieran sus resoluciones—han concluído por virtud de la nueva ley; en la cual ha sido abolido aquel trámite, y únicamente han quedado, como no podía por menos de suceder, las excepciones dilatorias, y entre ellas, la que consiste en el defecto legal en el modo de proponer la demanda, cuando se hubiere formulado ésta sin los requisitos establecidos en la propia ley [2].

CAPÍTULO IV

DE LA DEMANDA Y PRESENTACIÓN DE DOCUMENTOS

Remitido que sea el expediente gubernativo, según

[1] Art. 19 de la ley orgánica del Consejo de Estado de 17 de Agosto de 1860.

[2] Art. 46.

lo que dejo manifestado en el capítulo primero de este título, se pondrá de manifiesto al actor por término de veinte días, que podrá prorrogarse por otros diez, á juicio del Tribunal, para que formalice la demanda [1].

Ya sabemos que cuando los interesados gestionen por medio de Abogado, podrá el Tribunal acordar se entregue á éste, ó al Procurador si le hubiere, el expediente referido, para dicho objeto de formalizar la demanda; lo mismo que después, para el efecto de la contestación [2].

Si la demanda no se hubiere formalizado dentro de los treinta días, se entenderá caducado el recurso, declarándose así de oficio [3].

Siendo la Administración general del Estado quien reclama en vía contenciosa, el Fiscal presentará, desde luego, la demanda; acompañando á ella, además de su copia, el expediente gubernativo en que hubiese recaído la resolución impugnada; supuesto que el respectivo Ministerio se lo habrá pasado con la Real Orden declarando lesiva aquélla; y naturalmente presentará también el Fiscal esta Real Orden; porque, aun cuando—como acaso hubiera sido oportuno—nada dice la ley, se deduce de su contexto lo uno y lo otro; á saber: 1.º que el Gobierno está obligado á remitir al Fiscal el expediente en que se encuentra la decisión contra la cual le previene que recurra; y 2.º que la Real Orden que contenga este mandato, debe ser presentada, con la demanda, al Tribunal [4].

Advierte la ley en este lugar, aunque tal vez había en ella otro más adecuado, ó sea, después de concluir de hablar de la demanda, que la del Fiscal tendrá los mis-

[1] Art. 40, párrafo 1.º

[2] Art. 92.

[3] Art. 40, párrafo 2.º

[4] Art. 41.

mos trámites que las del litigante ó actor particular ha de seguir, con arreglo á lo establecido en aquélla respecto de su tramitación; y claro está, de la propia manera, si bien el texto no lo consigna, que la repetida demanda fiscal tiene que ser del propio modo que las otras, redactada; si bien con las naturales diferencias concernientes á la personalidad y al término [1].

En toda demanda se consignarán, con la debida separación entre los puntos de hecho y los fundamentos de derecho, aun cuando la ley de 14 de Septiembre de 1888 no exige, como la de Enjuiciamiento civil, que sea en párrafos distintos y numerados, las alegaciones relativas: 1.º á la competencia del Tribunal; 2.º á las condiciones de la resolución reclamada, que para poderla impugnar en vía contenciosa, son indispensables; conforme queda expuesto en el capítulo primero, título II, libro primero de esta obra; 3.º á la personalidad del demandante; 4.º al término en que el recurso fué interpuesto; 5.º al fondo del asunto. Y se formulará con claridad la pretensión que se deduzca [2].

Á la demanda se acompañarán los documentos que el actor juzgue convenientes á la defensa de su derecho; designando, en otro caso, el archivo, oficina ó protocolo en que se encuentren. En este último supuesto, es decir, en el de no acompañarse los documentos y señalarse el lugar en que se hallen, se mandará librar desde luego á costa del demandante, certificación de lo que de aquéllos resulte.

Con la demanda se presentará la copia ó copias de la misma, que sean necesarias, según que se dirija contra una ó más partes [3].

Después de la demanda y de la contestación no se

[1] Art. 41.
[2] Art. 42.
[3] Art. 43.

admitirán al actor ni al demandado, ni á los coadyuvantes de la Administración, si les hubiere, otros documentos que los que se hallen en alguno de los casos que siguen: 1.º que sean de fecha posterior á dichos escritos; 2.º los anteriores, respecto de los cuales jure la parte que los presente, no haber tenido antes conocimiento de su existencia; 3.º los que no haya sido posible adquirir con anterioridad, por causas que no sean imputables á la parte interesada, siempre que se haya hecho oportunamente la designación expresada en uno de los párrafos que preceden, ó sea, el referente al art. 43; llamando, por cierto, la atención que en el mismo parece concedida una facultad al demandante, el cual puede acompañar sus documentos ó señalar el archivo, protocolo ú oficina en que se encuentran, y después de establecerse este derecho del actor, se restringe, en el número tercero del art. 44, la admisión de dichos documentos de que se hubiere hecho designación oportuna, al caso único de no haberlos podido adquirir con anterioridad por causas que no sean imputables á la parte interesada. ¿Pues no había declarado la ley, sin exigir semejante requisito, que cuando no se presentaren los documentos con la demanda, y en su lugar se manifestase en ella el archivo, oficina ó protocolo en que se hallaren, se mandará librar, desde luego y á costa del demandante, la certificación correspondiente? Para salvar esta antinomia, estimo que la disposición del art. 44, sin contradecir la del párrafo 2.º del 43, ha de referirse al caso en que la enunciada certificación, mandada librar *desde luego*, no haya sido expedida por causas independientes de la voluntad de la parte interesada, y venga tarde al pleito, en ocasión en la cual ya sería inadmisible, sin la regla tercera del art. 44, que se armoniza de este modo con el 43.

No se admitirá documento alguno después de la citación para sentencia. El Tribunal repelerá de oficio los que se presenten, mandado devolverlos á la parte, sin ulterior recurso [1].

Presentada la demanda, se emplazará, con entrega de la copia, al particular demandado, ó al Fiscal y después á los coadyuvantes; á fin de que la contesten sucesivamente, en el término para cada uno, de veinte días prorrogable por otros diez más; quedando, para ello, de manifiesto en la Secretaría del Tribunal el expediente administrativo [2].

Esta última regla debe ser indudablemente la general, pero no se opone á la excepción que ya hemos visto hace el art. 40, citando el 92, por lo que se refiere á la demanda, y la cual es perfectamente aplicable á la contestación; conviene á saber: cuando los interesados gestionen por medio de Abogado podrá el Tribunal acordar se entreguen á éste, ó al Procurador si le hubiere, las actuaciones con el expediente—sin duda, el administrativo ó gubernativo—bajo recibo en forma, para formular los escritos de demanda y contestación [3].

CAPÍTULO V

DE LAS EXCEPCIONES DELATORIAS

El demandado y sus coadyuvantes podrán proponer, dentro de los diez días siguientes al emplazamiento, como excepciones dilatorias, las siguientes: 1.ª incompetencia de jurisdicción; 2.ª falta de personalidad en el demandante ó en su representante, y en el demandado;

[1] Art. 44.
[2] Art. 45.
[3] Art. 92.

3.ª defecto legal en el modo de proponer la demanda.

Se entenderá incompetente el Tribunal cuando, por la índole de la resolución reclamada, no se comprenda, á tenor de lo dicho en el capítulo primero, título I de la *Parte fundamental* [1], dentro de la naturaleza y condiciones del recurso contencioso-administrativo; ó cuando éste hubiere sido interpuesto fuera de los plazos determinados, y que también expuse en su lugar oportuno [2].

Considérase que existe defecto legal en el modo de proponer la demanda, cuando se hubiere formulado sin los requisitos establecidos por la ley [3].

Si el demandado fuere un particular, que al formalizarse la demanda no hubiere comparecido, se le emplazará para que lo verifique dentro del término de nueve días, y uno más por cada 30 kilómetros que medien desde su domicilio al lugar de residencia del Tribunal; y desde que se persone, comenzará á contarse el término establecido para proponer, por su parte, excepciones dilatorias [4].

Desearía poder concordar esta regla del art. 47 con la del 45; pero lo tengo por imposible. Ya sabemos que, según el último, presentada la demanda, se emplazará, con entrega de la copia, al particular demandado—además del Fiscal y después á los coadyuvantes—á fin de que se conteste en el término de veinte días, prorrogable por otros diez; y se ocurre preguntar: ¿es por ventura que se ha de hacer un segundo emplazamiento al particular ya emplazado, el cual no haya comparecido en el término de los veinte días, que claro está no ha

[1] Pág. 13.
[2] Pág. 15.
[3] Art. 46.
[4] Art. 47.

sido prorrogado por otros diez más, que se hubieran podido conceder, mediando justa causa y petición de parte? ¿Ó es, acaso, que la disposición del art. 47 se contrae á los asuntos incoados por virtud de las demandas deducidas por el Fiscal contra resoluciones del Gobierno, declaradas lesivas previamente, y las cuales favorezcan á particulares interesados en mantenerlas enfrente de las mismas demandas fiscales; ó bien á aquellos negocios de la competencia del Tribunal contencioso-administrativo, entablados entre personas individuales ó jurídicas, y en que pueda no intervenir el Fiscal, con arreglo á la ley? [1] De todas maneras, bastaba, en mi concepto, con la regla procesal consignada en el artículo 45, de que presentada la demanda—por el Fiscal contra una decisión que importe á un particular sostener, ó por una persona contra otra—se emplace al demandado por veinte y hasta treinta días, y el emplazado, si tiene que proponer alguna excepción dilatoria, lo verifique en los diez siguientes; pero no veo la necesidad ni la conveniencia de volverle á emplazar por otros nueve y uno más por cada 30 kilómetros de recorrido desde su domicilio á la residencia del Tribunal: circunstancia esta que bien pudo tenerse presente al redactar el enunciado art. 45; porque, según mi teoría, expuesta en otras obras [2], estos términos nunca deben ser iguales para todos los casos, mediante que así, son desiguales en realidad, sino proporcionados á las distancias y á la facilidad de las comunicaciones. Existe gran diferencia entre el emplazamiento hecho á un vecino de Getafe para comparecer en Madrid y el efectuarlo á quien tiene su domicilio al pie de una roca de las Alpujarras ó en

[1] Art. 24, párrafo 2.º

[2] *Teoría práctica de los Procedimientos judiciales, y Filosofía del Derecho procesal.*

el último rincón de la Península; por no hablar de nuestras posesiones de África, de América ó de otras más lejanas todavía; de las cuales creo yo que debiera ocuparse la ley al fijar las reglas de los emplazamientos.

La alegación de excepciones dilatorias en la forma y tiempo establecidos, producirá desde luego el efecto de suspender el curso del emplazamiento, ó sea el término para contestar la demanda. Las que no se propusieren en tiempo y forma, podrán utilizarse como perentorias al contestarla, y acerca de ellas se pronunciará fallo en la sentencia definitiva [1].

Presentado el escrito en que se opongan las excepciones dilatorias—entiéndese, como artículo de previo y especial pronunciamiento, dentro de los diez días—se comunicará copia de él á las partes, señánlandose desde luego la vista de este incidente, si no se hubiese solicitado el recibimiento á prueba. Si se hubiese pedido, el Tribunal dictará auto resolviendo las que hayan de practicarse; y verificado esto, haciéndose aquéllas en la forma que se determina para las relativas al fondo, se pondrán de manifiesto las actuaciones á las partes, por término de tres días, y se señalará el en que haya de celebrarse la vista. Celebrada con audiencia de las partes que á ella concurrieren, se pronunciará, dentro del término de tercer día, auto resolviendo si proceden ó no las excepciones dilatorias. Si se estimaren, se declarará sin curso la demanda; ordenándose la devolución del expediente administrativo á la oficina de donde procediere; y si se desestimaren, se dispondrá que el demandado y sus coadyuvantes, si los hubiere, contesten la demanda dentro del término de quince días, prorrogable por otros cinco. Son aplicables á estos autos las dis-

[1] Art. 48.

posiciones de la ley referentes á las sentencias; de las cuales hablaré en su lugar [1].

CAPÍTULO VI

DE LA CONTESTACIÓN Á LA DEMANDA

Se redactará la contestación á la demanda consignando con separación los puntos de hecho y fundamentos de derecho relativos al fondo del asunto, y formulando con claridad la pretensión que se deduzca [2].

El demandado deberá presentar con la contestación los documentos que fueren pertinentes á su derecho, siéndole aplicables las reglas que dejo expuestas sobre la aducción de los de fecha posterior, y de los anteriores de que no haya tenido conocimiento la parte; como también todo lo dicho acerca de aquellos que no haya podido adquirir por causas no imputables al interesado [3].

CAPÍTULO VII

DE LA PRUEBA

Solamente se podrá pedir el recibimiento del pleito á prueba por medio de otrosíes en los escritos de demanda y contestación [4].

Cuando las partes hayan hecho uso de este derecho,

[1] Artículos 49 y 50.
[2] Art. 51.
[3] Art. 52.
[4] Art. 53.

pasarán las actuaciones á un Ministro ponente, que lo será por todo el curso ulterior del pleito y se designará por turno. El Tribunal, oyendo su propuesta, resolverá dentro del término de quince días, contados desde el en que se presente el escrito de contestación á la demanda, si se recibe ó no el pleito á prueba. Caso afirmativo, se prevendrá á las partes que en el término de diez días improrrogables proponga cada una toda la que le interese, y se fijará el término dentro del cual haya de practicarse, sin exceder del señalado en la ley de Enjuiciamiento civil en el segundo período de prueba [1].

Las reglas procesales de la jurisdicción común, á que se refiere la ley de 14 de Septiembre de 1888, y las cuales hay necesidad de tener presentes, puesto que ésta se remite á la de Enjuiciamiento civil, son á saber: 1.ª el término ordinario de prueba se dividirá en dos períodos, comunes á las partes; el primero, de veinte días improrrogables, para proponer, en uno ó varios escritos, toda la prueba que les interese; y el segundo, de treinta días, también improrrogables, para ejecutar toda la prueba que hubiesen propuesto. De estos términos, se concederá el que se estime suficiente, atendidas las circunstancias del pleito, sin que pueda bajar de diez días el del primer período, ni de quince el del segundo; pero se prorrogará hasta el máximum, cuando alguna de las partes lo solicitare [2]; 2.ª no podrán suspenderse los términos expresados en la regla anterior, sino por fuerza mayor que impida proponer ó practicar la prueba, dentro de ellos; cuya disposición es aplicable al término extraordinario de prueba, de que las reglas siguientes tratan [3]; 3.ª el término extraordinario de prueba se

[1] Art. 54.
[2] Art. 553 de la Ley de Enjuiciamiento civil.
[3] Art. 554 de la misma.

otorgará si hubiere de ejecutarse alguna fuera de la Península, de las islas adyacentes ó de las posesiones españolas de África; y será: de cuatro meses, si hubiere de ejecutarse la prueba en Europa ó islas Baleares ó Canarias; de seis, si en las Antillas españolas, y de ocho, si en los continentes de América, África ó escalas de Levante, en Filipinas ó en cualquiera otra parte del mundo [1]; 4.ª para que pueda otorgarse el término extraordinario de prueba, se requiere: 1.º que se solicite dentro de los tres días siguientes al en que se hubiere notificado el auto recibiendo el pleito á prueba; 2.º que los hechos que se quieren probar fuera de la Península, islas adyacentes ó posesiones españolas de África, hayan ocurrido en el país donde se intente hacer la prueba; 3.º que cuando la prueba haya de ser testifical, además de la lista de los testigos de que intente valerse el litigante, con expresión de sus nombres y apellidos, profefesión ú oficio y vecindad, se indique la residencia de los que hayan de ser examinados; 4.º que se expresen, en el caso de ser la prueba instrumental, los archivos donde se hallen los documentos que hayan de testimoniarse, y que sean éstos conducentes al pleito [2]. Regla 5.ª Deberá también otorgarse el término extraordinario, aunque los hechos hayan tenido lugar en la Península é islas adyacentes ó posesiones españolas de África, cuando los testigos que sobre ellos hayan de declarar se hallen fuera de Europa ó las islas Baleares ó Canarias; en cuyo caso, habrán de expresarse en el escrito los nombres y residencia de los testigos que se pida sean examinados [3]. 6.ª De la pretensión que se dedujere para que se conceda el término extraordinario de prueba, se

[1] Artículos 555 y 556.

[2] Art. 557.

[3] Art. 558.

dará traslado por tres días improrrogables á la parte contraria, y sin más trámites se fallará el artículo; siendo el auto en que se otorgue ó se deniegue dicha petición, apelable sólo en un efecto [1]. 7.ª El término extraordinario de prueba correrá al mismo tiempo que el ordinario; pero empezará á contarse desde el día siguiente al de la notificación del auto en que se hubiere concedido [2]. 8.ª El litigante á quien se hubiere dado el término extraordinario, y no ejecutare la prueba que haya propuesto, será condenado á pagar á su contrario—ó la Administración, si ésta lo es—una indemnización, que no podrá bajar de quinientas pesetas, ni exceder de cinco mil, á juicio del Tribunal; salvo si apareciere que no ha sido por su culpa, ó si desistiere de hacer dicha prueba antes de que transcurra el término ordinario [3].

El Tribunal de lo contencioso-administrativo podrá delegar en uno de sus Ministros, ó en un Juez de primera instancia del lugar correspondiente, las diligencias probatorias que se hubieren de verificar. El Fiscal podrá á su vez delegar en el funcionario público que tenga por conveniente, la facultad de intervenir en la práctica de las pruebas [4].

CAPÍTULO VIII

DE LOS MEDIOS DE PRUEBA

Puede hacerse uso en los pleitos contencioso-administrativos de los mismos medios de prueba que establece la ley de Enjuiciamiento civil, y cualquiera otro que

[1] Artículos 559 y 560.

[2] Art. 561.

[3] Art. 562.

[4] Art. 55 de la ley de 14 de Septiembre de 1888.

estime conducente el Tribunal. Éste podrá hacer las preguntas que tenga por convenientes á los testigos presentados por las partes. Las repreguntas habrán de ser precisamente por escrito, cuando no las haga directamente al testigo el mismo Tribunal ó el Ministro, ante quien declare.

No se pedirán posiciones al representante de la Administración en el juicio; y en su lugar, la parte contraria propondrá por escrito las preguntas que quiera hacer, las cuales serán contestadas, por vía de informe, por las autoridades ó funcionarios de la Administración á quienes conciernan los hechos. Las comunicaciones al efecto se dirigirán por conducto de la persona que represente al Estado ó corporación del mismo en los autos; cuya persona estará obligada á presentar la contestación, ó el documento que acredite la entrega de la comunicación en el Centro administrativo correspondiente, dentro del término que el Tribunal señale [1].

Para mejor proveer, podrá el Tribunal disponer la práctica de cualquiera otra diligencia de prueba, antes de celebrarse la vista. Si el Tribunal hiciere después uso de este derecho, se pondrá de manifiesto el resultado de las diligencias á las partes; las cuales, dentro del término de tercer día, podrán alegar por escrito acerca de su alcance é importancia [2].

Considero necesario, después de expuestas las únicas reglas establecidas, con respecto á los medios de prueba, en la ley especial sobre el ejercicio de la jurisdicción contencioso-administrativa, incluir aquí la doctrina de derecho procesal común relativa á dichos medios; á la cual se refiere aquélla en su art. 56.

[1] Art. 56 de la ley anteriormente citada, concordando con el 595 de la de Enjuiciamiento civil.

[2] Art. 57 de la misma.

Los medios de prueba son estos siete: 1.º confesión en juicio; 2.º documentos públicos y solemnes; 3.º documentos privados y correspondencia; 4.º los libros de los comerciantes que se lleven con las formalidades prevenidas en el Código de Comercio; 5.º dictamen de peritos; 6.º reconocimiento judicial; 7.º testigos [1].

§ 1.º—*De la confesión en juicio.*

Desde que se reciba el pleito á prueba hasta la citación para sentencia en primera—ó única—instancia, todo litigante está obligado á declarar, bajo juramento, cuando así lo exigiere el contrario. Estas declaraciones podrán prestarse, á elección del que las pidiere, bajo juramento decisorio ó indecisorio. En el primer caso, harán prueba plena, no obstante cualesquiera otras; en el segundo, sólo perjudicarán al confesante [2].

Las posiciones serán formuladas por escrito, con claridad y precisión y en sentido afirmativo, y deberán concretarse á hechos que sean objeto del debate; repeliéndose de oficio las que no reunan estos requisitos. Del interrogatorio que las contenga no se acompañará copia [3].

La parte interesada podrá presentar las posiciones en pliego cerrado, que conservará el Juez sin abrirlo hasta el acto de la comparecencia para absolverlas. También podrá reservarse para dicho acto la presentación del interrogatorio, solicitando ser citada al efecto la parte que haya de declarar [4].

El Juez señalará el día y hora en que hayan de com-

[1] Art. 578 de la ley de Enjuiciamiento civil.

[2] Artículos 579 y 580.

[3] Art. 581.

[4] Art. 582.

parecer las partes para llevar á efecto la absolución de las posiciones. El que haya de ser interrogado será citado con un día de anticipación por lo menos. Si no compareciere ni alegare justa causa que se lo impida, se le volverá á citar para el día y hora que se señalen nuevamente, bajo apercibimiento de tenerle por confeso si no se presentare [1].

En el acto de la comparecencia, el Juez resolverá previamente sobre la admisión de las preguntas, si se hubieren presentado en pliego cerrado ó en el mismo acto, y á continuación examinará sobre cada una de las admitidas á la parte que haya de absolverlas [2].

El declarante responderá por sí mismo, de palabra, á presencia de la parte contraria y de su Letrado, si asistieren. No podrá valerse de ningún borrador de respuestas; pero se le permitirá que consulte en el acto simples notas ó apuntes, cuando á juicio del Juez sean necesarios para auxiliar la memoria. Las contestaciones deberán ser afirmativas ó negativas, pudiendo agregar el que las dé las explicaciones que estime convenientes, ó las que el Juez le pida. Si se negare á declarar, el Juez le apercibirá en el acto de tenerle por confeso si persiste en su negativa; y si las respuestas fueren evasivas, el propio Juez, de oficio ó á instancia de la parte contraria, le apercibirá igualmente de tenerle por confeso sobre los hechos respecto á los cuales sus respuestas no fueren terminantes y categóricas [3].

Cuando alguna pregunta se refiera á hechos que no sean personales del que haya de absolverla, podrá negarse á contestarla. Sólo en este caso podrá admitirse la absolución de posiciones por medio de un tercero que

[1] Art. 583.
[2] Art. 584.
[3] Artículos 585 y 586.

esté enterado personalmente de los hechos, por haber intervenido en ellos á nombre del litigante interrogado, si éste lo solicita, aceptando la responsabilidad de la declaración [1].

Concurriendo al acto el litigante que haya solicitado las posiciones, ambas partes podrán hacerse recíprocamente por sí mismas, sin mediación de sus Letrados ni Procuradores, y por conducto del Juez, las preguntas ú observaciones que éste admita como convenientes para la averiguación de la verdad de los hechos; pero sin atravesar la palabra ni interrumpirse. También podrá el Juez pedir las explicaciones que estime conducentes á dicho fin [2].

El actuario extenderá acta de lo ocurrido, en la que insertará la declaración, la cual podrá leer por sí misma la parte que la haya prestado.

En otro caso, la leerá el actuario, preguntando el Juez á dicha parte si se ratifica en ella ó tiene algo que añadir ó variar; y extendiéndose á continuación lo que dijere, la firmará, si sabe, con el Juez y demás concurrentes, autorizándola el actuario [3].

Cuando dos ó más litigantes hayan de declarar sobre unas mismas posiciones, el Juez adoptará las precauciones necesarias, si lo pidiere la parte interesada, para que no puedan comunicarse ni enterarse previamente del contenido de aquéllas [4].

En el caso de que por enfermedad ó por otras circunstancias especiales del litigante que haya de absolver las posiciones, el Juez lo estimare conveniente, podrá constituirse con el actuario en la casa de dicho interesado—es decir, donde estuviere—para recibirle la

[1] Art. 587.
[2] Art. 588.
[3] Art. 589.
[4] Art. 590.

declaración; y en tal caso, no se permitirá la concurrencia de la parte contraria, pero se le dará vista de la confesión y podrá pedir, dentro de tercer día, que se repita para aclarar algún punto dudoso sobre el cual no haya sido categórica la contestación [1].

El litigante que resida dentro del partido judicial podrá ser obligado á comparecer ante el Juez que conozca del pleito—ó sea delegado del Tribunal para la prueba—para prestar su declaración; salvo si se lo impidiere justa causa, á juicio del mismo Juez. En este caso, así como también si reside fuera del partido, será examinado por medio de exhorto ó despacho, al que se acompañará el interrogatorio, después de aprobado por el Juez, en pliego cerrado que se abrirá al tiempo de ser prestada la declaración [2].

Si el llamado á declarar no compareciere á la segunda citación sin justa causa, rehusare declarar ó persitiere en no responder afirmativa ó negativamente á pesar del apercibimiento que se le haya hecho, podrá ser tenido por confeso en la sentencia definitiva [3].

No podrán exigirse nuevas posiciones sobre hechos que hayan sido una vez objeto de ellas. Tampoco podrán exigirse más de una vez por cada parte después del término de prueba [4].

§ 2.º—*Documentos públicos y solemnes.*

Bajo esta denominación se comprenden: 1.º las escrituras públicas otorgadas con arreglo á derecho; 2.º las certificaciones expedidas por los agentes de bolsa y co-

[1] Art. 591.
[2] Art. 592.
[3] Art. 593.
[4] Art. 594.

rredores de comercio, con referencia al libro-registro de sus respectivas operaciones, en los términos y con las solemnidades que prescriben el Código y las leyes especiales; 3.º los documentos expedidos por los funcionarios públicos que estén autorizados para ello, en lo que se refiera al ejercicio de sus cargos; 4.º los libros de actas, estatutos, ordenanzas, registros, catastros y demás documentos que se hallen en los archivos públicos ó dependientes del Estado, de las provincias ó de los pueblos, y las copias sacadas y autorizadas por los Secretarios y Archiveros por mandato de la autoridad competente; 5.º las ordenanzas, estatutos y reglamentos de sociedades, comunidades ó corporaciones, siempre que estuvieren aprobados por autoridad pública, y las copias libradas en la forma prevenida en el número anterior; 6.º las partidas ó certificaciones de nacimiento, matrimonio y defunción, dadas con arreglo á sus libros por los Párrocos ó por los que tengan á su cargo el registro civil; 7.º las ejecutorias y las actuaciones judiciales de toda especie [1].

Para que los documentos públicos y solemnes sean eficaces en juicio deberán observarse las reglas siguientes: 1.ª que los que hayan venido al pleito sin citación contraria se cotejen con los originales, previa dicha citación, si hubiere sido impugnada expresamente su autenticidad ó exactitud por la parte á quien perjudiquen; pues en otro caso se tendrán por legítimos y eficaces sin necesidad del cotejo; 2.ª que los que hubieren de llevarse á los autos por copia simple, si el interesado manifestare que carece de otra fehaciente, ó traerse de nuevo en los casos ya dichos de ser de fecha posterior á los escritos de demanda y contestación, ó anteriores de los cuales jure la parte que los presente no haber teni-

[1] Art. 596.

do antes conocimiento de su existencia, ó en fin, los que no haya sido posible adquirir con anterioridad por causas no imputables á la parte que hubiere hecho de ellos oportunamente designación, señalando el protocolo ó archivo público en que se encuentran, sean librados en virtud de mandamiento compulsorio que se expida al efecto, previa citación de la parte á quien hayan de perjudicar; 3.ª que si el testimonio que se pida fuere solamente de parte de un documento, se adicione á él lo que el otro litigante señalare, si lo cree conveniente; lo cual podrá hacerse en el acto de librarse el testimonio, abonando el gasto la parte que solicite la adición, sin perjuicio de lo que se resuelva en definitiva sobre pago de costas; 4.ª que los testimonios ó certificaciones sean dados por el encargado del archivo, oficina, registro ó protocolo en que se hallen los documentos, ó por el Escribano en cuyo oficio radiquen los autos de que se hayan de tomar, y en otro caso, por el del pleito en que se practique la prueba. Estos testimonios ó certificaciones se expedirán bajo la responsabilidad de los funcionarios encargados de la custodia de los originales, y la intervención de los interesados se limitará á señalar lo que haya de testimoniarse ó certificarse y á presenciar su cotejo [1].

Serán eficaces en juicio sin necesidad de cotejo, salvo la prueba en contrario, ó la redargüición del documento público que carezca de matriz y no pueda ser reconocido por el funcionario que lo expidiere: 1.º las ejecutorias y las certificaciones ó testimonios de sentencias firmes, librados en legal forma por el Tribunal que las hubiere dictado; 2.º las escrituras públicas antiguas que carezcan de protocolo, y todas aquellas cuyo protocolo ó matriz hubiere desaparecido; 3.º cualquier otro documento pú-

[1] Art. 597

blico y solemne que por su índole carezca de original ó registro con el que pueda comprobarse [1].

El cotejo de los documentos públicos con sus originales se practicará por el actuario, constituyéndose al efecto en el archivo ó lugar donde se halle la matriz, á presencia de las partes y de sus defensores, si concurrieren; á cuyo fin, se señalarán previamente el día, hora y local en que haya de verificarse. También podrá hacer la comprobación el Juez por sí mismo cuando lo estime conveniente [2].

Los documentos otorgados en otras naciones tendrán el mismo valor en juicio que los autorizados en España, si reunen los requisitos siguientes: 1.º que el asunto ó materia del acto ó contrato sea lícito ó permitido por las leyes de España; 2.º que los otorgantes tengan aptitud ó capacidad legal para obligarse con arreglo al derecho de su país; 3.º que en el otorgamiento se hayan observado las formas y solemnidades establecidas en la nación donde se han verificado los actos ó contratos; 4.º que el documento contenga la legalización y los demás requisitos necesarios para su autenticidad en España [3].

Á todo documento redactado en cualquier idioma que no sea el castellano se acompañarán la traducción del mismo y copias de aquél y de ésta. Dicha traducción podrá ser hecha privadamente, pero en este caso, si alguna de las partes la impugnare dentro de tercer día, manifestando que no la tiene por fiel y exacta, se remitirá el documento á la Interpretación de lenguas para su traducción oficial [4].

[1] Art. 598.
[2] Art. 599.
[3] Art. 600.
[4] Art. 601.

§ 3.º—*De los documentos privados, correspondencia y libros de los comerciantes.*

Los documentos privados y la correspondencia que obren en poder de los litigantes, se presentarán originales y unirán á los autos. Cuando formen parte de un libro, expediente ó legajo, podrán presentarse por exhibición para que se ponga testimonio de lo que señalen los interesados. Esto mismo se verificará respecto de los que obren en poder de un tercero, si no quiere desprenderse de ellos. No se obligará á los que no litiguen á la exhibición de documentos privados de su exclusiva pertenencia, salvo el derecho que asista al que los necesitare, del cual podrá usar en el juicio correspondiente. Si estuvieren dispuestos á exhibirlos voluntariamente, tampoco se les obligará á que los presenten en la escribanía; y si lo exigieren, irá el actuario á sus casas ú oficinas para testimoniarlos [1].

Los documentos privados y la correspondencia serán reconocidos bajo juramento á la presencia judicial, por la parte á quien perjudiquen, si lo solicitare la contraria. No será necesario dicho reconocimiento cuando dicha parte á quien el documento perjudique le hubiere aceptado como legítimo al fijar los hechos en los escritos de contestación, réplica ó dúplica [2].

Cuando hayan de utilizarse como medio de prueba los libros de los comerciantes, se practicará lo que ordena el Código de Comercio, verificándose la exhibición en el despacho ó escritorio donde se hallen los propios libros [3].

[1] Artículos 602 y 603.
[2] Art. 604.
[3] Art. 605.

§ 4.º—*Del cotejo de letras.*

Podrá pedirse este medio de prueba siempre que se niegue por la parte á quien perjudique, ó se ponga en duda, la autenticidad de un documento privado, ó la de cualquier instrumento público que carezca de matriz y no pueda ser reconocido por el funcionario que lo expidiera. El cotejo se practicará por peritos con sujeción á lo que diré en su oportuno lugar [1].

La persona que pida el cotejo designará el documento ó documentos indubitados con que deba hacerse. Si no les hubiere, se tendrá por eficaz el documento público, y respecto del privado el Juez apreciará el valor que merezca en combinación con las demás pruebas [2].

Se considerarán como indubitados para el cotejo: 1.º los documentos que las partes reconozcan como tales, de común acuerdo; 2.º las escrituras públicas y solemnes; 3.º los documentos privados cuya letra ó firma haya sido reconocida en juicio por aquel á quien se atribuya la dudosa; 4.º el escrito impugnado, en la parte en que reconozca la letra como suya aquel á quien perjudique. Á falta de estos medios, la parte á quien se atribuya el documento impugnado ó la firma que le autorice, podrá ser requerida, á instancia de la contraria, para que forme un cuerpo de escritura que en el acto le dictará el Juez; y si se negare á ello, se le podrá estimar por confesa en el reconocimiento del documento privado [3].

El Juez hará por sí mismo la comprobación de letras ó firmas, después de oir á los peritos revisores, y apreciará el resultado de esta prueba conforme á las reglas

[1] Art. 606.
[2] Art. 607.
[3] Art. 608.

de la sana crítica, sin tener que sujetarse al dictamen de aquéllos [1].

§ 5.º—*Del dictamen de peritos.*

Podrá emplearse la prueba de peritos cuando para conocer ó apreciar algún hecho de influencia en el pleito, sean necesarios ó convenientes conocimientos científicos, artísticos ó prácticos [2].

La parte á quien interese este medio de prueba, propondrá con claridad y precisión el objeto sobre el cual deba recaer el reconocimiento pericial, y en el mismo escrito manifestará si han de ser uno ó tres los peritos que se nombren [3].

Dentro de los tres días siguientes al de la entrega de la copia del escrito proponiendo dicha prueba, la parte ó partes contrarias podrán exponer brevemente lo que estimen oportuno sobre su pertinencia ó ampliación, en su caso, á otros extremos, y sobre si han ser uno ó tres los peritos. El Juez, sin más trámites, resolverá lo que estime procedente sobre la admisión de la prueba referida. Si la considera pertinente, designará en el mismo auto lo que haya de ser objeto del reconocimiento pericial, y si éste ha de practicarse por tres peritos ó por uno. Sobre este último extremo, accederá á lo que de común acuerdo hayan propuesto las partes, y en otro caso resolverá, sin ulterior recurso, lo que crea conveniente; teniendo en consideración la importancia del reconocimiento y la cuantía del asunto [1].

[1] Art. 609 y sentencia de 7 de Marzo de 1885. Es notabilísima y merece ser consultada la ley 118, título XVIII, partida 3.ª; la cual se desvía del sistema de las pruebas tasadas y la verdad legal, y reconoce la bondad del otro sistema racional de las de libre apreciación y el juicio de conciencia.

[2] Art. 610 de la ley de Enjuiciamiento civil.

[3] Art. 611.

En el mismo auto admitiendo la prueba pericial, mandará el Juez que comparezcan las partes ó sus procuradores á su presencia, en el día y hora que señalará, dentro de los seis siguientes, para que se pongan de acuerdo en el nombramiento de perito ó peritos. La parte que no comparezca se entenderá que se conforma con los designados por la contraria. Los peritos deberán tener título de tales en la ciencia ó arte á que pertenezca el punto sobre que han de dar su dictamen, si su profesión está reglamentada por las leyes ó por el Gobierno. No estándolo, ó no habiendo peritos de aquella clase en el partido judicial, si los litigantes no se conforman en designarlos de otro punto, podrán ser nombradas cualesquiera personas entendidas ó prácticas, aunque no tengan título [2].

Cuando las partes no se pongan de acuerdo sobre el nombramiento de perito ó peritos, el Juez insaculará en el mismo acto los nombres de tres, por lo menos, por cada uno de los que hayan de ser elegidos, de los que en el partido judicial paguen contribución industrial por la profesión ó arte á que pertenezca la pericia, y se tendrán por nombrados los que designe la suerte. Si no hubiere dicho número, quedará á elección del Juez la designación de perito ó peritos; cuyo nombramiento verificará dentro de los dos días siguientes al de la comparecencia. No se incluirán en el sorteo, ni en su caso podrán ser nombrados por el Juez, los peritos que en el acto de la comparecencia sean recusados por cualquiera de las partes, por concurrir en ellos alguna de las causas que expresaré á seguida. Hecho el nombra-

[1] Artículos 612 y 613.

[2] Artículos 614 y 615.

miento de perito ó peritos, se les notificará para que acepten y juren desempeñarlo bien y fielmente dentro del término que el Juez les señale [1].

Los peritos podrán ser recusados por causas posteriores á su nombramiento por las partes, y también, por causas anteriores, los designados por la suerte ó por el Juez. La recusación se hará en escrito firmado por el Letrado y el Procurador, expresando concretamente la causa y los medios de probarla. En el caso de ser los peritos de nombramiento de las partes recusados por causas posteriores, el escrito deberá presentarse antes del día señalado para dar principio al reconocimiento; y en el caso de ser la recusación por causas anteriores, tratándose de peritos designados por la suerte ó por el Juez, el escrito de recusación habrá de presentarse dentro de los dos días siguientes al de la notificación á las partes, del nombramiento. Son causas legítimas de recusación: 1.ª ser el perito pariente por consanguinidad ó afinidad dentro del cuarto grado civil, de la parte contraria; 2.ª haber dado anteriormente sobre el mismo asunto dictamen adverso al recusante; 3.ª haber prestado servicios como tal perito al litigante contrario, ó ser dependiente ó socio del mismo; 4.ª tener interés directo ó indirecto, en el pleito ó en otro semejante, ó participación en sociedad, establecimiento ó empresa contra la cual el recusante litigue; 5.ª enemistad manifiesta; 6.ª amistad íntima. El Juez rechazará de plano la recusación si no se funda concretamente en alguna de las causas expresadas, ó no se hubiere presentado con las formalidades y dentro de los plazos que he dicho [2].

Propuesta debidamente la recusación, el Juez mandará se haga saber al perito recusado, para que en el

[1] Artículos 616, 617 y 618.
[2] Artículos 619, 620, 621 y 622.

acto de la notificación manifieste bajo juramento, que le recibirá el actuario, si es ó no cierta la causa en que aquélla se funde. Si la reconoce como tal, se le tendrá por recusado sin más trámites, y será reemplazado por otro de nombramiento del Juez. Cuando el perito niegue la certeza de la causa de la recusación, mandará el Juez que comparezcan las partes á su presencia en el día y hora que señalará, con las pruebas de que intenten valerse. No compareciendo la parte recusante, se la tendrá por desistida de la recusación. Si comparecen todas las partes litigantes, el Juez las invitará á que se pongan de acuerdo sobre la procedencia de la recusación, y en su caso sobre el nombramiento del perito que haya de reemplazar al recusado. No poniéndose de acuerdo, el Juez admitirá las pruebas que se presenten, uniéndose á los autos los documentos; y acto continuo, resolverá lo que estime procedente. En el caso de admitir la recusación, el mismo Juez hará el nombramiento de otro perito, si las partes no lo hubieren designado de común acuerdo. Del resultado de esta comparecencia, á la que podrán asistir también los Abogados de las partes, se extenderá la oportuna acta que firmarán los concurrentes. Cuando se desestime la recusación del perito, será condenado en todas las costas de este incidente el recusante, quien podrá serlo, de igual manera, á que abone, por vía de indemnización, á la parte ó partes que la hubieren impugnado, la cantidad que el Juez fije, sin que pueda exceder de quinientas pesetas [1].

Las partes y sus defensores podrán concurrir al acto del reconocimiento pericial y hacer á los peritos las observaciones que estimen oportunas; á cuyo fin, se señalará día y hora para dar principio á la operación, si alguna de aquéllas lo solicitara. Cuando sean tres los pe-

[1] Artículos 623, 624 y 625.

ritos, practicarán unidos la diligencia. Después de haber conferenciado entre sí, á solas, siendo tres, darán su dictamen razonado, de palabra ó por escrito, según la importancia del asunto. En el primer caso, lo harán en forma de declaración y en el segundo se ratificarán en su certificación ó informe, con juramento, á la presencia judicial; verificándolo en ambos casos acto continuo del reconocimiento; y si esto no fuere posible, en el día y hora que el Juez señale. Las partes ó sus defensores podrán solicitar, en el acto de la declaración ó ratificación, que el Juez exija del perito ó peritos las explicaciones oportunas para el esclarecimiento de los hechos [1].

Cuando sean tres los peritos y estuvieren de acuerdo, darán ó extenderán su dictamen en una sola declaración firmada por todos. Si estuvieren en discordia, se pondrán por separado tantos dictámenes escritos, ó tantas declaraciones, cuantos sean los pareceres. No se repetirá el reconocimiento pericial, aunque se alegue la insuficiencia del practicado, ó no haya resultado acuerdo ó dictamen de mayoría. Sin embargo, cuando se juzgue necesario, podrá acordarse para mejor proveer que se practique otro reconocimiento, ó se amplíe el anterior, por los mismos peritos ó por otros que nombre el Tribunal. Á instancia de cualquiera de las partes, podrá pedirse informe á la Academia, Colegio ó Corporación oficial que corresponda, cuando el dictamen pericial exiga operaciones ó conocimientos científicos especiales. En este caso, se unirá á los autos y producirá sus efectos el informe, aunque se dé ó reciba después de transcurrido el término probatorio [2].

Los Tribunales apreciarán la prueba pericial según

[1] Artículos 626, 627 y 628.
[2] Artículos 629, 630 y 631.

las reglas de la sana crítica, sin estar obligados á sujetarse al dictamen de los peritos [1].

§ 6.º—*Del reconocimiento judicial.*

Cuando para el esclarecimiento y apreciación de los hechos, sea necesario que el Juez examine por sí mismo algún sitio ó la cosa litigiosa, se decretará el reconocimiento judicial á instancia de cualquiera de las partes. Para llevarle á efecto, señalará el Juez con tres días de anticipación por lo menos, el día y hora en que haya de practicarse. Las partes, sus representantes y Letrados podrán concurrir á la diligencia de reconocimiento é inspección ocular, y hacer al Juez de palabra las observaciones que estimen oportunas.

También podrá acompañar á cada parte una persona práctica en el terreno. Si el Juez cree conveniente oir las declaraciones de esas personas, las recibirá previamente juramento de decir verdad. Del resultado de la diligencia extenderá el Secretario la oportuna acta que firmarán los concurrentes, consignándose en ella las observaciones pertinentes hechas por una y otra parte, y las declaraciones de los prácticos [2].

Si se acuerdan el reconocimiento judicial y el pericial de una misma cosa, se practicarán simultáneamente estos dos medios de prueba, conforme á las reglas establecidas para cada uno de ellos [3].

Podrán ser examinados los testigos en el propio sitio y acto continuo del reconocimiento judicial, cuando la inspección ó vista del lugar contribuya á la claridad de

[1] Art. 632 y sentencia de 29 de Septiembre de 1881.
[2] Artículos 633 y 634.
[3] Art. 635.

su testimonio, si así lo hubiera solicitado previamente la parte á quien interese [1].

§ 7.º—*De la prueba de testigos.*

Sobre los hechos probados por confesión judicial no se permitirá, para corroborarlos, prueba de testigos á ninguna de las partes [2].

Al escrito solicitando la admisión de este medio de prueba acompañarán el interrogatorio que contenga las preguntas á cuyo tenor hayan de ser examinados los testigos, y las copias, tanto del escrito como del interrogatorio. Estas preguntas se formularán con claridad y precisión, numerándolas correlativamente y concretándolas á los hechos que sean objeto del debate. El Juez examinará el interrogatorio y admitirá las preguntas que sean pertinentes, desechando las que estime no serlo [3].

Dentro de los diez días siguientes al de la notificación de la providencia admitiendo dicha prueba, presentará la parte interesada la lista de los testigos de que intente valerse, con expresión del nombre y apellidos de cada uno de ellos, su profesión ú oficio, su vecindad y las señas de su habitación, si le constasen. Esta lista podrá adicionarse dentro de dicho término. De ella se darán copias á la parte ó partes contrarias, y no podrán ser examinados otros testigos que los comprendidos en la misma [4].

Los litigantes podrán presentar interrogatorios de repreguntas á los testigos de sus contrarios, antes del

[1] Art. 636.
[2] Art. 637.
[3] Art. 638 y 639.
[4] Art. 640.

examen de éstos. El Juez aprobará las pertinentes y desechará las demás. Estos interrogatorios podrán presentarse en pliego cerrado, que se abrirá al darse principio al acto, y también en el mismo del examen de los testigos. Los que se presenten abiertos quedarán reservados en poder del Juez, bajo su responsabilidad [1].

Con tres días de anticipación por lo menos, el Juez señalará día y hora en que haya de darse principio al examen de los testigos de cada parte; cuyo acto se verificará en audiencia pública, á presencia de las partes y sus defensores, si concurrieren [2].

Los testigos que residiendo dentro del partido judicial, rehusaren presentarse voluntariamente á declarar, serán citados por cédula con dos días de anticipación por lo menos al señalado para su examen, si lo solicitare la parte interesada. Contra el testigo inobediente sin justa causa, acordará el Juez, también á instancia de parte, los apremios que estime conducentes para obligarle á comparecer, incluso el de ser conducido por la fuerza pública. Y estos testigos que sean obligados á comparecer, tendrán derecho á reclamar de la parte interesada los auxilios ó la indemnización que correspondan. Cuando sobre este punto no se avengan los interesados, el Juez fijará la cantidad, sin ulterior recurso, teniendo en consideración las circunstancias del caso, y apremiará al Procurador de la parte para que la abone como gasto del pleito, si el testigo la reclama verbalmente en la audiencia en que haya comparecido, ó en los quince días siguientes [3].

Los litigantes podrán valerse de cuantos testigos estimen conveniente sin limitación de número; pero las

[1] Art. 641.
[2] Art. 642.
[3] Artículos 643 y 644.

costas y gastos de los que excedan de seis por cada pregunta útil serán en todo caso de cuenta de la parte que les haya presentado [1].

Los testigos serán examinados separada y sucesivamente, y por el orden en que vinieren anotados en la lista; á no ser que el Juez encuentre motivo justo para alterarlo. Los que vayan declarando, no se comunicarán con los otros, ni éstos podrán presenciar las declaraciones de aquéllos. Á este fin, el Juez adoptará las medidas que estime convenientes, si alguna de las partes lo solicitare. Antes de declarar prestará el testigo juramento en la forma y bajo las penas que las leyes previenen, y si manifestare ignorarlas, el Juez le instruirá de las señaladas para el delito de falso testimonio en causa civil. No se exigirá juramento á los menores de catorce años [2].

Cada testigo será interrogado: 1.° por su nombre, apellido, edad, estado, profesión y domicilio; 2.° si es pariente por consanguinidad ó afinidad, y en qué grado, de alguno de los litigantes; 3.° si es dependiente ó criado del que le presente, ó tiene con él sociedad ó alguna otra relación de intereses ó dependencia; 4.° si tiene interés directo ó indirecto en el pleito ó en otro semejante; 5.° si es amigo íntimo ó enemigo de alguno de los que litigan. Luego que el testigo haya contestado á estas preguntas, que se llaman técnicamente *las generales de la ley*, será examinado por cada una de las contenidas en el interrogatorio, á las cuales yo denomino *particulares*, porque me parece impropio el calificativo de *útiles*, en razón á que también lo son las otras, estando admitidas por el Juez, ó algunas de éstas, habiendo sido acotadas por la parte que presente al testigo

[1] Art. 645.
[2] Artículos 646 y 647.

para que se le hagan; pues no todos han de contestar siempre á cuantas aquél comprenda.

Y acto continuo será igualmente examinado por las repreguntas presentadas y admitidas. En cada una de las contestaciones el testigo expresará la razón de ciencia de su dicho [1].

El testigo responderá por sí mismo de palabra, sin valerse de ningún borrador de respuestas. Cuando la pregunta se refiera á cuentas, libros ó papeles, podrá permitírsele que los consulte para dar la contestación. Se extenderá por separado la declaración de cada testigo; pero á continuación las unas de las otras. El declarante podrá leer la suya; y si no quisiere hacer uso de este derecho, la leerá el actuario y el Juez preguntará al testigo si se ratifica en ella ó tiene algo que añadir ó variar; extendiéndose á continuación lo que hubiere manifestado. Seguidamente la firmará el testigo, si sabe, con el Juez, el actuario y los demás concurrentes [2].

Las partes y sus defensores no podrán interrumpir á los testigos ni hacerles otras preguntas ni repreguntas que las formuladas en sus respectivos interrogatorios. Sólo en el caso de que el testigo deje de contestar á alguno de los particulares de las preguntas ó repreguntas, ó haya incurrido en contradicciones ó se haya expresado con ambigüedad, podrán las partes ó sus defensores llamar la atención del Juez, á fin de que, si lo estima pertinente, exija al mismo testigo las aclaraciones oportunas. También podrá el Juez pedir por sí al testigo las explicaciones que crea convenientes para el esclarecimiento de los hechos acerca de las cuales hubiese declarado [3].

[1] Artículos 648 y 649.
[2] Artículos 650 y 651.
[3] Art. 652.

Cuando no sea posible terminar en una audiencia el examen de los testigos de una parte, se continuará en la siguiente ó en la que el Juez señale. Si por cualquier motivo no se presentaren todos los testigos en la audiencia señalada para su examen, á petición de la parte interesada hará el Juez nuevo señalamiento del día y hora en que deban comparecer, notificándose á las partes. Y si por enfermedad ú otro motivo que el Juez estime justo, no pudiere algún testigo personarse en la audiencia del Juzgado, podrá recibírsele la declaración en su domicilio á presencia de las partes y de los defensores; á no ser que, atendidas las circunstancias, aquél crea prudente no permitirles que concurran. En este caso podrán enterarse de la declaración en la Secretaría [1].

Cuando haya de verificarse el examen de los testigos fuera del lugar del juicio, al exhorto ó despacho que para ello se dirija, se acompañará en pliego cerrado el interrogatorio de las preguntas—y lo mismo debe decirse del de repreguntas—que hayan sido admitidas; y el Juez exhortado abrirá dicho pliego en el acto de dar principio al examen de los testigos [2].

Si alguno de éstos no entendiere ó no hablare el idioma español, será examinado por medio de intérprete; cuyo nombramiento se hará en la forma prevenida para el de los peritos. Los sordo-mudos podrán ser admitidos como testigos en el caso de que, por saber leer y escribir, puedan enterarse de las preguntas y dar por escrito sus declaraciones [3].

Los Tribunales apreciarán la fuerza probatoria de las declaraciones de los testigos conforme á las reglas

[1] Artículos 653, 654 y 655.
[2] Art. 656.
[3] Artículos 657 y 658.

de la sana crítica; teniendo en consideración la razón de ciencia que hubieren dado y las circunstancias que en ellos concurran. Sin embargo, cuando la ley determina el número ó la calidad de los testigos como solemnidad ó circunstancia especial del acto á que se refieren, se observará lo dispuesto para aquel caso. Las leyes de Partida referentes á la apreciación de la prueba testifical han sido derogadas por la de Enjuiciamiento civil; y en su virtud, debiendo los Tribunales guiarse por las reglas de la sana crítica, es preciso para que pueda estimarse el recurso de casación en tal concepto interpuesto, determinar la regla infringida citándola concreta y señaladamente; sin que á la apreciación de la prueba hecha por el Tribunal en uso de sus facultades puedan los litigantes oponer su propio criterio [1].

§ 8.º—*De las tachas de los testigos.*

Cada parte podrá tachar los testigos de la contraria en quienes concurra alguna de las causas siguientes: 1.ª ser el testigo pariente por consanguinidad ó afinidad, dentro del cuarto grado civil, del litigante que le haya presentado; 2.ª ser, al prestar su declaración, socio, dependiente ó criado del que le presentare. Se entiende por criado ó dependiente para los efectos de esta disposición, el que sirva en la casa del litigante y le preste en ella servicios mecánicos mediante un salario fijo, y por dependiente el que preste habitualmente servicios retribuídos al que le hubiere presentado por testigo, aunque no sirva en su casa; 3.ª tener interés directo ó indirecto en el pleito ó en otro semejante; 4.ª haber sido el testigo condenado por falso testimonio; 5.º ser

[1] Art. 659 y sentencias de 27 de Mayo de 1883, y 26 de Marzo de 1884.

amigo íntimo de uno de los litigantes, ó su enemigo manifiesto [1].

Dentro de cuatro días siguientes al en que se hubieren terminado las declaraciones de los testigos de una parte, podrá cualquiera de ellos ser tachado por la contraria, cuando concurra alguna de las causas expresadas y no la hubiere confesado en su declaración al contestar las preguntas generales. En el escrito en que se aleguen las tachas se propondrá, por medio de otrosíes, la prueba para justificarlas; y si no se propusiere, se entenderá que se renuncia esta prueba [2].

La parte á quien interese podrá impugnar las tachas, dentro de los tres días siguientes al en que se le hubiere entregado la copia del escrito, y también podrá proponer en el suyo, por otrosíes, la prueba que le conviniere; no haciéndolo, se considerará que la renuncia. Cuando ninguna de las partes hubiera propuesto prueba de tachas, se unirán los escritos á los autos, sin más trámites, y se tendrán presentes á su tiempo. Si se hubiere articulado prueba, el Juez admitirá la pertinente y mandará practicarla [3].

La prueba de tachas se hará dentro del término que reste del segundo período; y si no quedare el suficiente para ello, el Juez le prorrogará para este solo efecto por el tiempo que estime necesario, sin exceder en caso alguno la prórroga de diez días; y aquélla se unirá á los autos á los efectos que procedan en definitiva; es decir, para que sirva de dato en la crítica y apreciación de la prueba testifical; tomando en cuenta las tachas legales acreditadas en el pleito [4].

[1] Art. 660.
[2] Artículos 661 y 662.
[3] Artículos 663 y 664.
[4] Artículos 665 y 666 y sentencia de 22 de Marzo de 1884.

CAPÍTULO IX

DE LA VISTA Y SENTENCIA

Terminado el período de prueba y unidas á los autos las practicadas ó presentados el escrito ó escritos de contestación á la demanda, si no hubiese habido necesidad de abrir el término probatorio, se acordará por el Tribunal que la Secretaría, en el plazo que él mismo fije, redacte un extracto del pleito, del cual se dará copia á las partes, en que se consigne: 1.º un breve resumen del expediente administrativo, de los hechos y fundamentos de derecho alegados y sostenidos en la discusión escrita, por el mismo orden con que han sido enumerados, y de las pretensiones por aquéllas establecidas; 2.º otro resumen, también breve, de la prueba practicada; 3.º copia textual, en lo que fuere pertinente, de las disposiciones y decisiones citadas por los litigantes como aplicables al caso. Este extracto se podrá imprimir á instancia y á costa de las partes [1].

Formado el apuntamiento, se pondrá de manifiesto, con las actuaciones y el expediente administrativo, á las partes, las cuales podrán solicitar las modificaciones de dicho extracto dentro del término de quince días. Pasado éste, ó introducidas las que el Tribunal acordare dentro del plazo de tercer día, se señalará el de la vista [2].

Se celebrarán éstas por rigoroso orden de antigüedad, á contar desde la fecha en que se haya declarado conclusa la discusión escrita. No obstante, cuando el representante de la Administración pidiere que se dé preferencia á determinado asunto, podrá el Tribunal, si

[1] Art. 58 de la ley de 14 de Septiembre de 1888.
[2] Art. 59.

estima fundada esta solicitud, alterar el orden prescrito para la celebración de la vista. En el acto de ésta expondrán las partes ó su representación, clara y sucintamente, las pretensiones y los fundamentos legales en que se apoyen. El Presidente llamará á la cuestión á los que no cumplieren con este precepto. También podrá el Presidente ó cualquier Ministro, con la venia de aquél, dirigir las preguntas que estimen oportunas para el esclarecimiento de los hechos y conceptos. Las partes ó sus defensores podrán rectificar cualquier error de hecho ó de concepto que se les haya atribuído. Terminado el acto, el Presidente declarará el pleito visto y concluso para sentencia, sin perjuicio de la facultad que al Tribunal otorga el art. 57; ó sea, la de dictar el auto para mejor proveer, de que en su lugar he hablado [1].

Se dictará la sentencia dentro del término de diez días, desde la conclusión de la vista ó desde que se unieron á los autos las diligencias para mejor proveer que después de dicho acto se hubiesen instruído. Á la cabeza de sus sentencias se pondrá: «Consejo de Estado—Tribunal de lo contencioso-administrativo».—Se establecerán por medio de párrafos separados que empiecen con la palabra *resultando*, los hechos que aparezcan en el expediente gubernativo y de las demás actuaciones y pruebas, consignándose después en párrafos que comiencen con la palabra *considerando*, las declaraciones de derecho que correspondan; transcribiéndose á continuación, en lo que sea pertinente, las disposiciones legales citadas por las partes y las que sirvan de fundamento á la sentencia, y decidiéndose, por último, en el fallo acerca de todos los puntos controvertidos en el pleito [2].

[1] Art. 60.
[2] Art. 61.

Llaman la atención dos cosas en las disposiciones de la ley de que he tomado casi á la letra la doctrina que acabo de exponer sobre la sentencia y su preparación; pues, en primer lugar, echo de menos el pase al Ministro ponente, que le hay sin duda porque ya he manifestado refiriéndome al art. 54 de aquélla, que para recibir ó no á prueba el pleito, se nombra *un ponente quien lo será para todo el curso ulterior* del asunto; y claro está que ha de serlo para la sentencia: de consiguiente, falta expresar en el art. 59, que antes de señalar la vista, se entregarán al Ministro ponente los autos, con ó sin término, para que los estudie y redacte el proyecto de aquélla; y estoy seguro de que esta deficiencia de la ley, que naturalmente la práctica está corrigiendo en consonancia con lo establecido en la supletoria, ó sea, la de Enjuiciamiento civil, se reformará en el Reglamento general que ha de formarse dentro del término de un año, en cumplimiento del art. 107, y en la discusión del cual terció un Senador tan ilustrado como celoso, abogando por la publicación del mismo Reglamento, si no se da una ley, para la homogeneidad de los procedimientos contencioso-administrativos, derogando, no sólo las reglas establecidas en 1845 y 1846, sino también las tomadas de la misma ley de Enjuiciamiento civil [1]; y con gran satisfacción de todos los que nos interesamos por la prosperidad de la promulgada luego en 14 de Septiembre de 1888, obtuvo la promesa que hizo el respetable Sr. Ministro de Gracia y Justicia, quien es un eminente Jurisconsulto muy versado en la ciencia del Derecho [2] de que se publicará efectivamente por el Gobierno, en observancia de aquélla, el indicado Regla-

[1] Excmo. Sr. Conde de Tejada de Valdosera, Ministro que fué de Ultramar y antes dignísimo Consejero de Estado.
[2] Excmo. Sr. D. Manuel Alonso Martínez.

mento general de los procedimientos contencioso-administrativos. Y en segundo lugar, la disposición del artículo 58, de que *la Secretaría* redacte el extracto, al cual ha de darse lectura en la vista, entiendo yo que debe referirse á la Secretaría de Sala, en que radique el pleito; porque indudablemente habrá de existir un repartimiento ó turno entre las diez creadas por el art. 26, y cada Secretario, en el asunto que le corresponda, ejercerá sus importantes funciones desde el principio hasta el fin de la instancia; con lo cual se conseguirá la ventaja inapreciable, acreditada por la experiencia, de que el Oficial del Consejo, hoy Secretario del Tribunal, que tome á su cargo un negocio, se penetre de él y estudie su contenido, ya en lo que toca á los hechos y ya en lo que á los puntos de derecho se refiere, contribuyendo de un modo poderoso, tanto á su expedita marcha, cuanto al acierto en las providencias, autos y fallos que se dicten

Para que haya sentencia serán necesarios los votos conformes de la mayoría absoluta de los Ministros que concurran á la vista. Todo el que tome parte en la votación de una sentencia firmará lo acordado, aunque disintiere de la mayoría; pero podrá en este caso salvar su voto, extendiéndolo, fundándolo é insertándolo con su firma al pie, á continuación de la sentencia, publicándose y notificándose con ésta. Cuando hubiere discordia por no reunirse los votos necesarios para que haya sentencia, se citará á nueva vista ante el Tribunal en pleno; cuya sentencia votada por la mayoría de los Ministros presentes, ó por la mitad con el voto de calidad del Presidente del Tribunal, será definitiva. Los Ministros que disintieren de la sentencia así votada, no podrán excusarse de firmarla, aunque salvando su voto en la forma que dejamos expuesta [1].

[1] Art. 62.

No cumple á mi propósito manifestar si me satisface ó no la determinación relativa á la publicación de los votos particulares; pues el estudio de este punto difícil me alejaría demasiado de mi objeto, ceñido á la exposición histórico-exegética de la teoría procesal de la Administración en los asuntos contenciosos, y de ninguna manera me creo en el caso de hacer la crítica de la novísima ley de cuya doctrina se nutre esta obra. Dos ilustres Senadores discutieron este punto, y pueden consultarse las luminosas razones en esta parte del debate alegadas en sus hábiles y elocuentes discursos [1].

[1] Excmos. Sres. Conde de Tejada de Valdosera y D. Vicente Romero Girón.

TÍTULO II

De los procedimientos ante los Tribunales provinciales.

CAPÍTULO PRIMERO

DE LA PRIMERA INSTANCIA

La interposición, sustanciación y decisión de los recursos contencioso-administrativos ante los Tribunales provinciales, se acomodará á lo que dejo expuesto en el título anterior acerca de los que hayan de entablarse ante el Tribunal central, con las modificaciones siguientes: 1.ª la falta de remisión del expediente gubernativo en el plazo de los treinta días, será considerada como desobediencia comprendida en el art. 380 del Código penal hoy vigente; debiendo pasar el Tribunal provincial el oportuno testimonio al Juzgado ó Tribunal competente, para que proceda según corresponda. Podrá acordar además aquél, á instancia y á favor del demandante, una indemnización de perjuicios, á satisfacer por la autoridad, corporación ó funcionario que no remita el expediente en el enunciado término; 2.ª la autoridad ó corporación de quien proceda la resolución impugnada, al remitir el expediente gubernativo designará el Letrado que haya de representar á la Administración en el negocio; es decir, un Abogado del Esta-

do ó uno de los de Beneficencia, cuando el litigio afecte á intereses de esta parte; 3.ª el anuncio publicando la interposición del recurso para conocimiento de los que tuvieren interés directo en el negocio y quisieren coadyuvar en él á la Administración, se insertará en el *Boletín Oficial* de la provincia; 4.ª contra el auto en que los Tribunales provinciales resuelvan sobre las excepciones dilatorias, se podrá interponer el recurso de apelación para ante el Tribunal central de lo contencioso-administrativo; 5.ª las providencias, autos y sentencias de dichos Tribunales provinciales, se dictarán por mayoría de votos, pudiendo salvar los suyos los que disintieren [1].

CAPÍTULO II

DE LOS RECURSOS CONTRA LAS PROVIDENCIAS, AUTOS Y SENTENCIAS DE ESTOS TRIBUNALES

Contra las providencias de mero trámite que dicten en los negocios contencioso-administrativos los Tribunales provinciales, no procederá otro recurso que el de reposición ante el mismo Tribunal que las haya acordado; cuyo recurso se interpondrá dentro del término de tercer día, á contar desde el siguiente al de la notificación de la providencia reclamada. Del escrito en que se interponga este recurso se dará copia á las demás partes, para que expongan dentro del término de tercer día lo que estimen procedente, y el Tribunal en su vista y por auto fundado é inapelable, resolverá lo que estime oportuno [2].

Contra los autos de los Tribunales de lo contencioso-administrativo provinciales y lo mismo contra sus sentencias, podrá interponerse el recurso de apelación para ante el Tribunal central; excepción hecha de los autos ordenando la práctica de pruebas, contra los cuales no se da recurso alguno. La apelación se interpondrá ante el mismo Tribunal que hubiere dictado el auto ó sentencia, dentro de los cinco días siguientes al de la notificación [1].

[1] Art. 63.
[2] Art. 64.

Admitida la alzada, que se entenderá siempre en ambos efectos, se emplazará á las partes para que en el término de treinta días comparezcan ante el Tribunal central de lo contencioso-administrativo [2]. Cuando el Tribunal provincial no admita una apelación podrá la parte interesada recurrir en queja ante el Tribunal central en el término de ocho días, contados desde el siguiente al de la notificación del auto denegatorio de la alzada. Interpuesto en forma este recurso de queja, el Tribunal central mandará al provincial que informe con justificación en el término que le designe, y en vista de todo, con audiencia del Fiscal, confirmará ó revocará el auto del inferior [3].

También podrá utilizarse contra las sentencias firmes de los Tribunales provinciales recurso de revisión, que se interpondrá ante el Tribunal central, y se acomodará á lo que diré en el título siguiente cuando exponga el art. 79 de la ley [4].

[1] Artículos 69 y 70.
[2] Art. 71.
[3] Art. 75.
[4] Art. 76.

TITULO III

De los recursos de que conoce el Tribunal central de lo contencioso-administrativo.

CAPÍTULO PRIMERO

DE LOS RECURSOS INTERPUESTOS EN LOS TRIBUNALES PROVINCIALES PARA ANTE EL TRIBUNAL CENTRAL

Podrá reclamarse la nulidad de actuaciones por defectos esenciales en el procedimiento, en los casos siguientes: 1.º por falta de emplazamiento de las personas que hubieren debido ser citadas para el juicio; 2.º por falta de citación para alguna diligencia de pruebo ó para sentencia definitiva; 3.º por denegación de cualquiera diligencia de prueba admisible según las leyes y cuya falta haya podido producir indefensión; 4.º por haber concurrido á dictar sentencia uno ó más Magistrados ó individuos del Tribunal, cuya recusación fundada en causa legal é intentada en tiempo y forma, hubiere sido estimada, ó se hubiere denegado siendo procedente. Para poder reclamar la nulidad será necesario que la subsanación de la falta que la motive se haya solicitado dentro de los diez días desde que fué cometida [1].

[1] Artículos 66 y 67.

Como hablamos ahora de la falta en el procedimiento que cause la nulidad, cometida en el Tribunal provincial, hay que advertir que éste deberá resolver la reclamación que se produzca; siendo inconcuso que contra su decisión se da el recurso de alzada, conforme á la regla general de que son apelables los autos y sentencias de los Tribunales provinciales para ante el central, con la excepción única de los autos ordenando la práctica de pruebas [1].

Admitida la apelación y emplazadas las partes, según queda dicho, deben comparecer las mismas en el término de treinta días en el Tribunal central. Si transcurrido este plazo no lo hubiere verificado el apelante, se declarará desierto el recurso; lo cual podrá hacerse de oficio ó á instancia de parte, ordenándose la devolución de los autos al Tribunal de quien procedieren, para la ejecución del auto ó sentencia contra que se interpuso la alzada.

Cuando los apelados no hubieren comparecido en el término del emplazamiento—claro está que habiéndolo verificado los apelantes—continuará la sustanciación del recurso sin su audiencia, y las notificaciones se entenderán con los estrados del Tribunal; si bien en cualquier estado del recurso en que el apelado comparezca, se le tendrá por parte, sin que esto interrumpa ni haga retroceder el curso de las actuaciones [2].

Una vez personado el apelante y transcurridos los treinta días, se redactará por el Secretario de la Sala en el plazo que ésta determine, una nota expresiva de lo actuado con posterioridad al extracto de primera instancia; y celebrada la vista, se pronunciará sentencia. Declarada ésta firme, se remitirá con los autos al Tribunal inferior, para que inste su ejecución en la forma que manifestaré más adelante [1].

[1] Artículos 68 y 69.
[2] Artículos 71, 72 y 73.

CAPÍTULO II

DE LOS RECURSOS CONTRA LAS PROVIDENCIAS Y AUTOS DEL TRIBUNAL CENTRAL DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

Lo propio que contra las providencias de mero trámite de los Tribunales provinciales, no procederá respecto de los del Tribunal central otro recurso que el de reposición ante el mismo [2]. La sustanciación es igual á la que expuesta queda, sin más variación que donde digo que el auto en que se decida sobre el recurso es *inapelable*, debe entenderse, hablando del mencionado Tribunal central, cuyas decisiones siempre lo son, que es irreformable ó que no se da contra él remedio alguno.

Contra los autos del Tribunal central—y no necesito explicar aquí la distinción que el derecho procesal ha marcado muy atinadamente, entre *providencia*, *auto* y *sentencia*—no se otorga más recurso que el de aclaración. En cuanto á sus sentencias, pueden contra ellas utilizarse, ya el de aclaración, ya el de revisión del cual trataré pronto [3].

Por lo concerniente al recurso de nulidad de actuaciones, por los defectos esenciales que dejo expuestos, debe notarse que si la falta se ha cometido en el Tribunal central, la sustanciación y fallo del incidente corresponden al mismo, en pleno, siguiéndose los trámites, que ya he consignado en lugar oportuno, estableci-

[1] Art. 74.
[2] Art. 64.
[3] Art. 65.

dos para los incidentes en general por la ley de Enjuiciamiento civil [1].

CAPÍTULO III

DE LOS RECURSOS CONTRA LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL CENTRAL DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

Notificada la sentencia á las partes con entrega de cédula en que se inserte literalmente, podrán proponer el recurso de aclaración dentro de los tres días siguientes; cuyo recurso se resolverá por auto del Tribunal, que habrá de dictarse dentro de los dos días siguientes á la petición de la aclaración [2].

El recurso de revisión no dará lugar á que se suspenda la declaración de quedar firme la sentencia, ni su ejecución, y procederá: 1.º si en la parte dispositiva de la sentencia resultare contradicción en sus disposiciones, y si en ella no se resolviesen algunas de las cuestiones planteadas en la demanda y contestación; 2.º si los Tribunales de lo contencioso-administrativo hubieren dictado resoluciones contrarias entre sí, respecto de los mismos litigantes, acerca del propio objeto y en fuerza de idénticos fundamentos; 3.º si después de pronunciada se recobraren documentos decisivos, detenidos por fuerza mayor ó por obra de la parte en cuyo favor se hubiere dictado; 4.º si hubiere recaído en virtud de documentos que al tiempo de dictarse la sentencia ignoraba una de las partes haber sido reconocidos y declarados falsos, ó cuya falsedad se reconociese ó declarase después; 5.º si habiéndose dictado en virtud de prueba testifical, los testigos hubieren sido condenados por

[1] Art. 68.
[2] Artículos 77 y 78.

falso testimonio dado en las declaraciones que sirvieron de fundamento á la sentencia; 6.º si la sentencia firme se hubiere ganado injustamente en virtud de prevaricación, cohecho, violencia ú otra maquinación fraudulenta [1].

El recurso de revisión se interpondrá ante el Tribunal de lo contencioso-administrativo, en pleno. La sentencia se pronunciará, notificará y ejecutará en la forma y manera determinadas para las definitivas en el fondo del negocio. En todo lo referente á términos y procedimiento respecto del recurso de revisión, regirán las disposiciones de las secciones segunda, tercera y cuarta del título XXII, libro II de la ley de Enjuiciamiento civil; exceptuándose los casos de ser contradictoria la sentencia en sus disposiciones, ó no resolver algunas de las cuestiones del pleito, ó bien ser contraria á otras resoluciones de los Tribunales de lo contencioso-administrativo dictadas respecto de los mismos litigantes, acerca del propio objeto y en fuerza de idénticos fundamentos [2].

Las reglas procesales citadas en lo referente á términos y ritualidad del recurso de revisión, son las siguientes:

El plazo para su interposición, en los casos previstos en los números 3.º, 4.º y 5.º de los que menciono en el capítulo III, será el de tres meses, á contar desde el día en que se descubrieren los documentos nuevos ó el fraude, ó desde el día del reconocimiento ó declaración de la falsedad [3].

Para que pueda tenerse por interpuesto el recurso será indispensable que con el escrito en que se solicite la revisión, acompañe el recurrente, si no estuviere de-

[1] Art. 79.
[2] Artículos 80, 81 y 82.
[3] Art. 1798 de la ley de Enjuiciamiento civil.

clarado pobre, documento justificativo de haber depositado en el establecimiento destinado al efecto, la cantidad de dos mil pesetas; pero si el valor de lo que fuere objeto del litigio es inferior á doce mil pesetas, el depósito no excederá de su sexta parte. Estas cantidades serán devueltas, si el recurso se declarare procedente; y en el caso contrario, tendrán la aplicación de entregarse la mitad á la parte que hubiere obtenido la ejecutoria, como indemnización de perjuicios, conservándose la otra mitad en el indicado establecimiento público para el reintegro de las condenas de costas que fuesen impuestas al Ministerio Fiscal, ó sea, la Administración [1].

En ningún caso podrá interponerse el recurso de revisión después de transcurridos cinco años desde la fecha de la publicación de la sentencia que hubiere podido motivarlo; y si pasado este plazo se presentare, se rechazará de plano por el Tribunal [2].

Una vez presentado el recurso, el Tribunal llamará á sí todos los antecedentes del pleito cuya sentencia se impugne, y mandará emplazar á cuantos en él hubieren litigado ó á sus causahabientes, para que dentro del término de cuarenta días comparezcan á sostener lo que convenga á su derecho. Personadas las partes, ó declarada su rebeldía, los trámites sucesivos se seguirán conforme á lo establecido para la sustanciación de los incidentes, oyéndose siempre al Ministerio Fiscal antes de dictar sentencia acerca de si ha ó no lugar á la admisión del recurso [3].

Aunque las demandas de revisión no suspenderán, según queda dicho, la ejecución de las sentencias firmes

[1] Art. 1799. Véase el 1784.
[2] Art. 1800.
[3] Artículos 1801 y 1802.

que las motiven, podrá el Tribunal, en vista de las circunstancias, á petición del recurrente, dando fianza y oído el Ministerio Fiscal, ordenar que se suspendan las diligencias de ejecución de las sentencias. El Tribunal señalará la cuantía de la fianza, la cual comprenderá el valor de lo litigado y los daños y perjuicios consiguientes á la inejecución de la sentencia, para el caso de que el recurso fuere desestimado [1].

Si entablado el recurso de revisión y en cualquiera de sus trámites, se suscitasen cuestiones cuya decisión, determinante de la procedencia de aquél, compete á la jurisdicción de los Tribunales de lo criminal, se suspenderá el procedimiento hasta que la acción penal se resuelva por sentencia firme. Y en este caso, el plazo de cinco años quedará interrumpido desde el momento de incoarse el procedimiento criminal hasta la terminación definitiva por sentencia ejecutoria, volviendo á correr desde que ésta se hubiere dictado [2].

Estimada procedente la revisión, por haberse fundado la sentencia en documentos ó testigos declarados falsos, ó por haberse dictado injustamente en los demás casos de revisión, se declarará así y se rescindirá en todo ó en parte la sentencia impugnada; devolviéndose los autos al Tribunal de que procedan para que las partes usen de su derecho en el juicio correspondiente, sirviendo de base al nuevo juicio las declaraciones hechas en el recurso de revisión, las cuales no podrán ya ser discutidas [3].

La rescisión de una sentencia firme, como resultado del recurso de revisión cuando fuere admitido, producirá todos sus efectos legales, salvo el derecho adquirido

[1] Art. 1803.
[2] Artículos 1804 y 1805.
[3] Artículos 1806 y 1807.

por un tercero que deba respetarse con arreglo á lo establecido en la ley hipotecaria [1].

Cuando el recurso de revisión se declare improcedente, se condenará en todas las costas del juicio [2] y en la pérdida del depósito al que le hubiere promovido [3].

Contra la sentencia que recaiga en el recurso de revisión no se dará otro remedio alguno [4].

En los casos de resultar contradicción en las disposiciones de la parte preceptiva de la sentencia, ó de ser ésta deficiente por no resolverse en ella algunas de las cuestiones planteadas en la demanda y contestación, y lo mismo si los Tribunales de lo contencioso-administrativo hubieren dictado resoluciones contradictorias entre sí, respecto á los mismos litigantes, acerca del propio objeto y en fuerza de idénticos fundamentos, no rigen los términos señalados en la ley de Enjuiciamiento civil, porque la de 14 de Septiembre de 1888 exceptúa los referidos casos, en los cuales el recurso de revisión deberá formularse, como dije, en el plazo de un mes, contado desde la notificación de la sentencia [5].

[1] Art. 1808.

[2] *Juicio* dice la ley de Enjuiciamiento civil; mas á todas luces quiere referirse únicamente al recurso de que está tratando.

[3] Art. 1809.

[4] Art. 1810.

[5] Párrafo 2.° del art. 82 de la citada ley de 14 de Septiembre de 1888.

TÍTULO IV

De la ejecución de las sentencias.

Declaradas firmes las sentencias del Tribunal de lo contencioso-administrativo, ó las de los Tribunales provinciales en su caso, se comunicarán en el término de diez días por medio de testimonio en forma al Ministro ó Autoridad administrativa á quien corresponda, para que la lleve á puro y debido efecto, adoptando las resoluciones que procedan ó practicando lo que exija el cumplimiento de las declaraciones contenidas en el fallo. El Ministro ó Autoridad administrativa á quien corresponda deberá acusar el recibo de la sentencia en el término de tres días y dar en el de un mes cuenta de su cumplimiento. Cuando por razones de interés público, la Administración estimare necesaria y acordase la suspensión del cumplimiento de la sentencia, lo hará saber al Tribunal, comunicándole la resolución y sus motivos, y el Tribunal declarará la indemnización que corresponda al particular por el aplazamiento. En todo caso de suspensión, el Gobierno dará cuenta á las Cortes dentro del primer mes de estar abiertas ó constituídas, de la misma suspensión y sus fundamentos [1].

Cuando la Administración fuere condenada al pago de cantidad líquida, deberá acordarlo y verificarlo en la forma y dentro de los límites que permitan los pre-

[1] Artículos 83 y 84.

supuestos y determinen las disposiciones legales referentes al abono de las obligaciones y deudas del Estado, de la Provincia ó el Municipio. Si para el pago fuere preciso un presupuesto extraordinario, se presentará éste para la aprobación de las Cortes ó de la Corporación ó Autoridad respectiva, dentro del mes siguiente al día de la notificación de la sentencia; y si las Cortes no estuvieren abiertas, deberá presentarse dentro del primer mes de su reunión más próxima [1].

Será caso de responsabilidad civil y criminal la infracción de lo preceptuado en los artículos que acabo de exponer acerca de la ejecución de las sentencias de los Tribunales de lo contencioso-administrativo, entendiéndose como desobediencia punible en forma igual á la establecida respecto á las sentencias de los Tribunales en lo civil y en lo criminal. Denunciada la demora al Tribunal de lo contencioso-administrativo cuando se trate de sus sentencias, se pasará el tanto de culpa al Tribunal de justicia correspondiente y en su caso á las Cortes. Cuando se trate de sentencias dictadas por los Tribunales provinciales, transmitirán éstos la denuncia al Tribunal de lo contencioso-administrativo para lo que hubiere lugar [2].

Todas estas reglas concernientes á la ejecución de la sentencia, ó mejor dicho, á su incumplimiento, dieron lugar á debates importantísimos en el Senado, en donde verdaderamente se discutió el proyecto de ley con el deseo, por parte de todos, de mejorarla en lo posible, y á la manera inglesa; procurándose los resultados prácticos y sin derroches de elocuencia, en este caso inútiles. Además de haber impugnado la publicación de los votos particulares, en la cual encontraba más inconve-

[1] Art. 85.
[2] Art. 86.

nientes que ventajas, un distinguido orador, á quien ya he citado antes, ilustró los otros puntos á que ahora me refiero [1]; y un dignísimo Senador que, con grande honra suya, ha desempeñado los altos cargos de Fiscal del Consejo y Presidente de la Sección de lo contencioso [2], se opuso á que sólo se diera un mes de plazo á la Administración para ejecutar las sentencias, por parecerle término cortísimo y en ocasiones imposible; á lo cual un insigne miembro de la Comisión [3] hubo de contestar lo que al parecer debe constituir interpretación auténtica del art. 84; esto es, que el dar cumplimiento al fallo del Tribunal el Ministro ó Autoridad administrativa á quien corresponda, no quiere decir que se ejecute aquél real y completamente, sino *que se empiece á cumplirle.*

Y no menos grave fué la declaración hecha por el propio eminente jurisconsulto y estadista á quien aludo, respecto de la suspensión administrativa de la ejecución del fallo; facultad que, según expresó, constituye *un objeto de gran concordia* en esa ley, cuyo espíritu de transacción es notorio; y como, en el calor de la improvisación, hubo de reconocer que creía encontrar en el artículo tema concreto de aquel debate una *anomalía*, esto produjo que otro Senador que con plausible celo intervino en la discusión, dejando consignadas interensantísimas observaciones, sobre la reforma efectuada [4], hiciese notar la trascendencia de aquella manifestación, dando margen á la aclaración muy oportuna del concepto de que resultaba una *aparente anomalía* [5].

De todos modos hay que esperar que la práctica nos

[1] Excmo. Sr. Conde de Tejada de Valdosera.
[2] Excmo. Sr. D. Juan de la Concha y Castañeda.
[3] Excmo. Sr. D. Vicente Romero Girón.
[4] Excmo. Sr. D. Pedro Calderón y Herce.
[5] Debo consignar con mucho gusto que los dignos individuos de la

demuestre si se notan rozamientos entre la Administración y el Tribunal con respecto á la ejecución de las sentencias, en la confianza de que se irán aquéllos suavizando; para que una reforma, á la cual todos los partidos contribuyeron tan patrióticamente, no sea infecunda.

Creo yo que servirá bastante para obtener el resultado que unos y otros, sin distinción de colores políticos, apetecemos, lo que manda la ley de que al principio de cada año judicial se publicará en la *Gaceta de Madrid* un estado expresivo del cumplimiento que en el año anterior hubieren tenido las sentencias sobre negocios contencioso-administrativos; determinando, en cuanto á las que no se hubiesen ejecutado, la razón por virtud de la cual no hubieren podido ser llevadas á efecto [1].

Comisión defendieron su proyecto con grande habilidad, distinguiéndose el Excmo. Sr. D. José de Aldecoa, ilustrado y respetable Magistrado del Tribunal Supremo de Justicia, el cual ciertamente llevó la mayor parte del peso de tan interesante discusión.

[1] Art. 87.

LIBRO CUARTO

COMPLEMENTOS NECESARIOS

DE LA

TEORÍA DE LOS PROCEDIMIENTOS CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVOS

PARTE ADICIONAL

TITULO ÚNICO

De las cuestiones de competencia y conflictos de atribuciones.

CAPÍTULO PRIMERO

DE LAS CUESTIONES DE COMPETENCIA

Es vulgar entre los hombres de ley la noción de las competencias, ó mejor dicho, de las *cuestiones de competencia*, las cuales tienen lugar cuando hay dos ó más Jueces ó Tribunales que conceptúan corresponderles el conocimiento del asunto, ó por el contrario que no tienen obligación de entender en el mismo; de donde nace la distinción entre competencias *positivas ó afirmativas y negativas;* si bien estas últimas son peculiares, con raras excepciones, de los procesos criminales; casi nunca se suscitan en los pleitos civiles y claro está que tampoco en los contencioso-administrativos.

Sabido es también que las cuestiones de competencia pueden ser suscitadas de dos modos: 1.º por *declinatoria*; 2.º por *inhibitoria.* La primera, acudiendo la parte al Juez ó Tribunal, en su opinión incompetente, declinando en forma su jurisdición, para que se abstenga de seguir conociendo del negocio; y la segunda, pidiendo al que considera competente que requiera de inhibición al que está entendiendo en él y se lo remita.

Es finalmente elemental que, aparte de las cuestiones de competencia entre Jueces y Tribunales, ocurren los *conflictos de atribuciones*, que se dan entre éstos y las Autoridades administrativas, cuando pretenden las últimas que á ellas pertenece decidir lo que estiman que se halla dentro de sus facultades, en un caso concreto, mientras aquéllos consideran que éste se encuentre sometido á su jurisdicción; versando entonces la contienda sobre si el asunto es realmente judicial ó administrativo.

Pero si es fácil señalar el medio de dirimir las cuestiones de competencia, encomendando su resolución al Tribunal que sea superior común de los contendientes, ora lo sea un Juez de partido, ora una Audiencia y ora el Tribunal Supremo de Justicia, cabeza única de la jerarquía judicial, por cuanto ésta tiene sus líneas y sus grados, no es tan sencillo encontrar el centro de potestad en el cual resida la de dar solución á los conflictos de atribuciones entre Jueces ó Tribunales por un lado, y Autoridades administrativas por otro. Ya sé yo lo que acerca de este punto es el Derecho constituído en España, y convengo en que debemos respetarlo; mas no todas las escuelas están conformes en que tan grave y transcendental problema se declare resuelto ante la ciencia jurídica de la manera en que lo está por la legislación vigente.

Dejando á un lado semejante disquisición, he de limitarme en el presente capítulo á exponer la doctrina de la ley de 14 de Septiembre de 1888 [1].

Admitida que sea la demanda—textual, aunque tal vez deba traducirse *formalizada* ó *presentada;* pues la ley no habla de su *admisión*, como antes acontecía

[1] Otros la citan con la fecha del 13; mas, á mi entender, la ley necesita, para serlo, promulgación, y la de ésta tuvo lugar el 14.

cuando este era el objetivo del actor en la cuestión previa—el Tribunal podrá requerir de inhibición á cualquiera otro que estuviese entendiendo en el negocio, acompañando testimonio del auto de admisión de la demanda con los antecedentes necesarios; auto que, á mi ver, será el que se dicte, habiéndola por formalizada, ó teniéndola por presentada y mandando entregar su copia, ó sea emplazar al Fiscal y después á los coadyuvantes; como determina el art. 45. El Tribunal requerido procederá de igual forma que si lo fuese por autoridad administrativa, y no podrá dirigirse al de lo contencioso-administrativo más que para enviarle los autos, caso de haberse aquél declarado incompetente, ó para manifestarle que los remite á la Presidencia del Consejo de Ministros, caso de sostener la competencia [1].

Por lo expuesto se ve, que unicamente se trata de la inhibitoria, y es evidente que si por declinatoria se suscitare la cuestión de competencia, supuesto que acudiera el interesado al Juez ó Tribunal que conociese del asunto, habría de seguir aquélla los trámites establecidos para la misma en la ley de Enjuiciamiento civil, de los cuales tengo hecha mención; porque la declinatoria en el fuero contencioso-administrativo, entiendo que no tiene lugar sino como excepción dilatoria, con arreglo á los artículos 46 y siguientes de la ley de 14 de Septiembre de 1888; cuya teoría en su oportuno lugar expuse.

De la ley de Enjuiciamiento civil, sólo conviene á mi propósito citar, por lo tocante al punto de que voy hablando, aquella regla de que las declinatorias se sustanciarán como excepciones dilatorias ó en la forma establecida para los incidentes [2]; porque pueden utilizarse por

[1] Art. 101.
[2] Art. 79 de la ley de Enjuiciamiento civil.

los no demandados, aunque sí citados [1]; y no siempre en los juicios ordinarios declarativos, únicos de los civiles en que se dan excepciones dilatorias. Infiero de aquí, que por lo concerniente á la jurisdición contencioso-administrativa, la cuestión de competencia sólo puede surgir en el Tribunal de este nombre por inhibitoria, salvo que en él se utilice la excepción dilatoria de incompetencia, la cual no es propiamente la *cuestión de competencia* de que estamos ocupándonos.

Y he de consignar dos principios de suma importancia en esta materia; conviene, á saber: 1.º que los Jueces y Tribunales no podrán suscitar cuestiones de competencia al de lo contencioso-administrativo, si bien podrán sostener la jurisdicción y atribuciones que la Constitución y las leyes les confieren, reclamando contra el conocimiento por dicho Tribunal de lo contencioso-administrativo de negocios que les pertenezcan, después que sea firme el auto admitiendo la demanda—en mi opinión, el auto no es admitiéndola, sino habiéndola por formalizada ó teniéndola por presentada y ordenando emplazar al Fiscal y después á sus coadyuvantes—cuyas reclamaciones se elevarán al Gobierno por medio de recursos de queja, los cuales se sustanciarán del modo establecido para los que se promueven contra las Autoridades administrativas [2]; 2.º que el Fiscal del Tribunal de lo contencioso-administrativo podrá durante la sustanciación de un pleito y antes de la citación para sentencia, requerir al Tribunal para

[1] Art. 73.

[2] Art. 102 de la ley de 14 de Septiembre de 1888. La de Enjuiciamiento civil dice sustancialmente lo mismo, en su art. 118, y en el 119 declara que podrán promoverse los expedientes de recurso de queja, bien á instancia de parte agraviada, bien por excitación del Ministerio Fiscal, bien de oficio, únicamente por las Salas de gobierno del Tribunal Supremo y las Audiencias, dirigiéndose al Gobierno contra

que se abstenga de conocer de él, si entendiere que carecía de competencia ó incurría en abuso de poder; y si el Tribunal insistiere en su conocimiento, se entenderá preparado el recurso extraordinario de revisión, del cual voy á tratar en seguida [1].

CAPÍTULO II

DE LOS CONFLICTOS DE ATRIBUCIONES

Una vez dictada la sentencia definitiva en asunto en que el Fiscal hubiere preparado el recurso extraordinario de revisión, le formalizará dicho funcionario, si lo estimare conveniente después de recibir instrucciones del Gobierno, en el término de treinta días contados desde el de la publicación de la sentencia. Interpuesto ó formalizado el recurso, el Tribunal pasará los autos á la Presidencia del Consejo de Ministros, y ésta propondrá al mismo Consejo el examen y resolución del asunto; limitándose á decidir, en el término de tres meses contados desde la notificación de la sentencia, si hubo falta de competencia ó abuso de poder, y dictando la resolución que en ese concepto proceda; publicándose lo acordado en la *Gaceta de Madrid* y dándose cuenta á las Cortes en su primera reunión [2].

No podrá formalizarse el recurso de revisión si, habiendo surgido el conflicto durante la sustanciación del pleito, por falta de competencia ó abuso de poder, hu-

las invasiones de la Administración en las atribuciones judiciales; á fin de que aquél resuelva estos conflictos en la forma que determinen las leyes y reglamentos; artículos 119, 120 y 124. De esta *forma*, ó modo de sustanciar dichos recursos de queja, me ocuparé más adelante.

[1] Art. 103.

[2] Ídem

biere sido ya resuelto, como se previene en el siguiente artículo, antes de la sentencia [1].

Los conflictos de jurisdicción y de atribuciones con el Tribunal de lo contencioso-administrativo, suscitados por éste ó por recurso de queja ó por el extraordinario de revisión, se resolverán por el Rey, en la misma forma y con iguales trámites que por punto general se establecen para las contiendas de competencia y los recursos de queja por abuso de poder [2].

Queda dicho que sólo las Salas de gobierno del Tribunal Supremo y las Audiencias podrán recurrir en queja contra las invasiones de la Administración en las atribuciones judiciales. Los Juzgados municipales y los de primera instancia, cuando sean invadidas sus facultades por Autoridades del orden administrativo, lo pondrán en conocimiento de la Sala de gobierno de la Audiencia, para que ésta pueda formular el recurso de queja, si lo estima procedente. Al efecto, los Juzgados municipales remitirán á los de primera instancia de su partido los expedientes en que consten los hechos relativos al exceso de atribuciones cometido por los agentes del orden administrativo, y los segundos les pasarán con su informe á la Audiencia respectiva. Cuando los expedientes nacieren en los Juzgados de primera instancia, serán remitidos directamente á la Audiencia. Y si se formasen en las Salas de Justicia de las Audiencias ó del Tribunal Supremo, se pasarán después de instruídos á la respectiva Sala de Gobierno [3].

Las Salas de gobierno de las Audiencias, recibidos que sean los expedientes mencionados, ó en vista de los que ante ellas se hayan comenzado ó instruído, y la del

[1] Art. 103.
[2] Art. 104.
[3] Art. 121 de la ley de Enjuiciamiento civil.

Tribunal Supremo en su caso, les pasarán al Ministerio Fiscal para que con toda preferencia emita su dictamen. En vista de éste, y completado el expediente si fuere necesario, resolverán las Salas de gobierno de las Audiencias ó la del Tribunal Supremo en su caso, si debe ó no elevarse el recurso de queja. Cuando acordaren que debe elevarse, lo harán en una exposición fundada, á no ser que aceptaren el dictamen Fiscal sin adición alguna, dirigiéndola al Gobierno, que es quien resuelve estos conflictos en la forma que las leyes y reglamentos determinan [1].

Para conocer la tramitación de los repetidos expedientes que al Gobierno se remiten, para dirimir los conflictos de atribuciones, no está de más hacer una poca historia de estas interesantes reglas de nuestro Derecho procesal, menos estudiado de lo que sería conveniente; para venir á parar á las últimas reformas que en él han sido hechas.

CAPÍTULO III

LEGISLACIÓN DE 1847

El Real Decreto de 4 de Junio de 1847, dictado para establecer reglas generales y permanentes para sustanciar y dirimir las competencias de jurisdicción y atribuciones entre las Autoridades judiciales y administrativas, después de consignar el principio de que corresponde al Rey, en uso de las prerrogativas constitucionales, resolver esos conflictos, determina que, en estas cuestiones de atribución y jurisdicción que se originen entre las Autoridades administrativas y los Tribunales

[1] Artículos 122, 123 y 124.

ordinarios y especiales, sólo los Jefes políticos—los Gobernadores de provincia—podrán promover contienda de competencia. Únicamente la suscitarán para reclamar los negocios cuyo conocimiento corresponda, en virtud de disposición expresa, á ellos mismos ó á las Autoridades de las cuales sean superiores jerárquicos en sus respectivas provincias, ó á la Administración civil en general, consiguiente á lo determinado en el artículo 9.º de la ley de 2 de Abril de 1845. Las partes interesadas podrán deducir ante la Autoridad administrativa las declinatorias que creyeren convenientes [1].

Los Gobernadores no podrán suscitar contienda de competencia: 1.º en los juicios criminales, á no ser que el castigo del delito ó falta haya sido reservado por la ley á los funcionarios de la Administración, ó cuando en virtud de la misma ley, deba decidirse por la Autoridad administrativa alguna cuestión previa de la cual dependa el fallo que los Tribunales ordinarios ó especiales hayan de pronunciar; 2.º en los pleitos de comercio durante la primera instancia, y en los juicios que se sigan ante los Alcaldes como Jueces de paz, hoy *Jueces municipales;* —3.º en los pleitos fenecidos por sentencia pasada en autoridad de cosa juzgada; 4.º por no haber precedido la autorización correspondiente para perseguir en juicio á los empleados en concepto de tales —la cual entonces se exigía; — 5.º por falta de la que deben conceder los mismos Gobernadores cuando se trate de pleitos en que litiguen pueblos ó establecimientos públicos [2].

Así los Jueces y Tribunales, oído el Ministerio Fiscal ó á excitación de éste, como los Gobernadores, oídos los Consejos provinciales, ó sean las *Comisiones permanentes*, se declararán incompetentes, aunque no intervenga reclamación de Autoridad extraña, siempre que se someta á su decisión algún negocio cuyo conocimiento no les pertenezca [1].

[1] Art. 2.º del Real Decreto de 4 de Junio de 1847.

[2] Art. 3.º

El Ministerio Fiscal, así en la jurisdicción ordinaria como en las especiales, y en todos los grados de cada una de ellas, interpondrá de oficio declinatoria ante el Juez ó Tribunal respectivo, siempre que estime que el conocimiento del negocio litigioso pertenece á la Administración. Cuando el Juez ó Tribunal no decretase la inhibición en virtud de la declinatoria, el Ministerio Fiscal lo advertirá así al Gobernador, pasándole sucinta relación de las actuaciones y copia literal del pedimento de declinatoria [2].

El Gobernador que comprendiere pertenecerle el conocimiento de un negocio en que se halle entendiendo un Tribunal ó Juzgado ordinario ó especial, le requerirá inmediatamente de inhibición, manifestando las razones que le asistan y siempre el texto de la disposicion en que se apoye para reclamar el negocio. El Tribunal ó Juzgado requerido de inhibición, luego que reciba el exhorto, suspenderá todo procedimiento en el asunto á que se refiera, mientras no se termine la contienda por desistimiento del Gobernador ó por la decisión del conflicto, so pena de nulidad de cuanto después se actuare. En seguida avisará el requerido el recibo del exhorto al Gobernador y lo comunicará al Ministerio Fiscal por tres días, á lo más, y por igual término á cada una de las partes. Citadas éstas inmediatamente y el Ministerio Fiscal, con señalamiento de día para la vista del artículo de competencia, el requerido proveerá auto motivado declarándose competente ó incompetente; y si

[1] Art. 4.º

[2] Art. 5.º

las partes ó el Ministerio Fiscal apelasen de este auto, se sustanciará el artículo en segunda instancia con los mismos términos y por los propios trámites que en la primera, y el definitivo que recayere no será susceptible de ulterior recurso. Tampoco lo será el que se dictare en la segunda instancia cuando el Gobernador suscitase en ella la contienda de competencia, por no haberla deducido en la anterior [1].

El requerido que se hubiere declarado incompetente por sentencia firme, remitirá los autos dentro de segundo día al Gobernador, haciendo poner al Escribano actuario en un libro destinado á este objeto, un sucinto extracto de ellos y certificación de su remesa [2].

Cuando el requerido se declare competente, también por sentencia firme, exhortará inmediatamente al Gobernador para que deje expedita su jurisdicción, ó de lo contrario tenga por formada la competencia. En el exhorto se insertarán los dictámenes deducidos por el Ministerio Fiscal en cada instancia y los autos motivados con que en cada una se haya terminado el artículo [3].

El Gobernador, oída la Comisión provincial, dirigirá dentro de los tres días de haber recibido el exhorto, nueva comunicación al requerido, insistiendo ó no en estimarse competente. Si desiste, quedará sin más trámites expedido el ejercicio de la jurisdicción al requerido, y proseguirá conociendo del negocio; pero si insiste, ambos contendientes remitirán por el primer correo al Ministerio de la Gobernación las actuaciones que ante cada cual se hubieren instruído, haciendo poner al Oficial público á quien respectivamente corresponda esta diligencia, un extracto y certificación en los

[1] Artículos 6, 7, 8, 9 y 10.
[2] Art. 11.
[3] Art. 12.

términos ya dichos, y dándose mutuo aviso de la remesa, sin ulterior procedimiento [1].

El Ministro de la Gobernación acusará á los contendientes el recibo de los autos que le hubieren remitido; y dentro de los dos días de recibidos los respectivos á cada uno, les pasará al Consejo Real, hoy de Estado; el cual, oyendo á la Sección de Gracia y Justicia, y previa la instrucción que ésta crea necesaria, consultará al Gobierno la decisión motivada que estime, dentro de dos meses contados desde el día en que se le pasaron las actuaciones. El Consejo elevará la consulta original por conducto del Ministro de la Gobernación, acompañada de todas las diligencias relativas á la contienda; y al mismo tiempo remitirá copias literales de la consulta al Ministro ó Ministros de quienes dependan los otros Jueces y Autoridades, con los cuales se hubiere seguido la competencia [2].

Cuando el Ministro de la Gobernación, ó cualquiera otro al que haya sido enviada la consulta original ó en copia, no estuviere conforme con la decisión propuesta por el Consejo, aquél la someterá para la resolución conveniente al Consejo de Ministros. Antes de verificarlo, el Ministro ó Ministros que no estuviesen conformes podrán reclamar los autos originales que hayan sido objeto de la competencia, para instruirse y sostener las atribuciones de su ramo [3].

La decisión que el Rey apruebe á propuesta del Ministro de la Gobernación ó del Consejo de Ministros, será irrevocable; se extenderá motivada y en forma de Real Decreto, refrendada por el Ministro de la Gobernación, y para su cumplimiento se comunicará á los

[1] Artículos 13, 14 y 15.
[2] Artículos 16, 17 y 18.
[3] Art. 19.

contendientes dentro de un mes contado desde la fecha de la consulta. Los términos señalados en el Real Decreto de 4 de Junio de 1847 son improrrogables [1].

CAPÍTULO IV

REAL DECRETO DE 8 DE SEPTIEMBRE DE 1887

La legislación que durante cuarenta años, con breves interrupciones, venía rigiendo en España por lo tocante á los conflictos de atribuciones, fué reformada por el Real Decreto de 8 de Septiembre de 1887; el cual es importantísimo y requiere particular estudio.

En la exposición de motivos se manifiesta que el Reglamento de 25 de Septiembre de 1863, dado para la ejecución de la ley relativa al gobierno y administración de las provincias, y que apenas hizo más que transcribir las prescripciones del Real Decreto de 4 de Junio de 1847, en lo concerniente á las competencias entre la Administración y los Tribunales—por cuya razón prescindo de exponer dicho Reglamento—era la única disposición por que estas contiendas se regían, á pesar de las reformas introducidas con posterioridad; resultando de aquí que la aplicación estricta y literal de los preceptos de aquél, daba lugar á dudas y á diversidad de jurisprudencia sobre varios extremos, la cual era imputable solamente al estado de la legislación relativa á este particular. Era preciso por lo tanto armonizar las disposiciones del Reglamento de que se trata con la situación legal relativa á las Autoridades á quienes afecta, creada por el estado de derecho resultante de las leyes de Enjuiciamiento civil y criminal, la orgánica

[1] Artículos 20 y 21.

del Poder judicial de 1870 y la adicional á la misma de 1882; y este es el principal objeto que el Gobierno se propuso al dictar nuevas reglas para la sustanciación y decisión de las competencias, modificando ó aclarando algunos artículos en el sentido por la razón y la experiencia aconsejado.

Principio general, según el Reglamento de 1847, es la prohibición impuesta á los Gobernadores de suscitar contiendas de competencia en materia criminal, con sólo dos excepciones, á saber: 1.ª cuando expresamente haya encargado la ley á los funcionarios de la Administración el castigo del delito ó falta de que se trate; 2.ª cuando exista alguna cuestión administrativa, sin cuya previa resolución no sea posible fallar el juicio. Es evidente que en el primer caso, la competencia de la Administración para conocer del asunto, ha de ser definitiva y absoluta; pero también es de toda evidencia que no debe suceder otro tanto en el segundo. La cuestión previa administrativa de la cual depende el fallo que los Tribunales hayan de pronunciar, puede resolverse de distinta y aun contraria manera: si se resuelve en el sentido de falta de legitimidad en el procedimiento judicial, no habrá lugar á su continuación; mas si queda decidida en otra forma que permita la continuación del juicio, habrá de seguirse éste y sentenciarse por los Tribunales. En uno y otro caso, la Autoridad administrativa deberá comunicar á la judicial en el término más breve que fuere posible, la resolución que adopte, y en su vista el Juez ó Tribunal competente procederá como en derecho corresponda.

Dada la naturaleza excepcional del recurso de casación, así como la índole especial del de revisión, entendió el Gobierno que cuando en virtud de estos recursos conoce el Tribunal Supremo, pueden considerarse fene-

cidos los juicios tanto civiles como criminales para los efectos de la competencia.

La ley de Enjuiciamiento criminal concede á los Jueces de instrucción jurisdicción propia é independiente de la que corresponde á las Audiencias de lo criminal, aun más independiente que la que á veces solían tener con el procedimiento antiguo durante la sustanciación del sumario. Esto obliga á atribuirles facultades para sostener las cuestiones de competencia que se les promuevan durante dicha sustanciación, y á reconocer que teniendo el Ministerio Fiscal y en general las partes acusadoras las llaves del juicio oral según el sistema acusatorio vigente, basta con el recurso de apelación para que cuando lo conceptúen oportuno lleven el conocimiento de las cuestiones de competencia á la Audiencia ó Sala respectiva.

La Administración en ningún caso puede quedar indefensa, porque aun suponiendo inclinado al Ministerio Fiscal en favor de los Tribunales, basta que el Gobernador insista en la competencia para que ésta haya de decidirse por el Rey á consulta del Consejo de Estado, cualquiera que sea el Juez ó Tribunal que sostenga la contienda jurisdiccional.

Complétase por último en este asunto el pensamiento del Gobierno con una disposición referente á las competencias negativas que, aunque poco frecuentes, suelen á las veces promoverse.

Los veintiocho artículos del Real Decreto de 8 de Septiembre de 1887, respondiendo á lo consignado en la exposición que le precede y acabo de casi á la letra consignar, dispone todo lo relativo á tan interesante materia de derecho de la nanera siguiente:

Corresponde al Rey decidir las competencias de atribuciones y de jurisdicción que ocurran entre las Autoridades administrativas y los Tribunales ordinarios y especiales [1].

Sólo los Gobernadores de provincia podrán promover cuestiones de competencia, y únicamente las suscitarán para reclamar el conocimiento de los negocios que en virtud de disposición expresa corresponda á los mismos Gobernadores, á las Autoridades dependientes de ellos ó á la Administración pública en general. Las partes interesadas podrán deducir ante la Autoridad administrativa las declinatorias que creyeren convenientes [2].

Los Gobernadores no podrán suscitar contiendas de competencia: 1.º en los juicios criminales, á no ser que el castigo del delito ó falta haya sido reservado por la ley á los funcionarios de la Administración, ó cuando en virtud de la misma ley, deba decidirse por la Autoridad administrativa alguna cuestión previa de la cual dependa el fallo que los Tribunales ordinarios ó especiales hayan de pronunciar; 2.º en los juicios fenecidos por sentencia firme, y en aquellos que sólo pendan de recurso de casación ó de revisión ante el Tribunal Supremo; 3.º por no haber precedido la autorización correspondiente para perseguir en juicio á los empleados en concepto de tales; 4.º por falta de la que deben conceder los mismos Gobernadores con arreglo á las leyes cuando se trate de pleitos en que litiguen los pueblos ó establecimientos públicos. En los dos últimos casos precedentes quedarán expeditos á los interesados los recursos á que pueda dar margen la omisión de dichas formalidades [3].

Cuando la contienda de competencia se fundare en la existencia de una cuestión previa administrativa, re-

[1] Art. 1.º
[2] Art. 2.º
[3] Art. 3.º

suelta que sea ésta por la Autoridad á que corresponda, se devolverán los autos al Juez ó Tribunal competente, para que proceda con arreglo á derecho, declarando no haber lugar á la continuación del juicio si la decisión administrativa envolviese falta de legitimidad del procedimiento, y continuándolo en caso contrario en el estado en que quedó al entablarse la competencia. La Autoridad administrativa llamada á resolver la cuestión previa, la decidirá en el plazo que las leyes ú otras disposiciones hayan establecido; y cuando no exista término prefijado, aquélla habrá de resolverse en el máximo de seis meses, á no ser que los trámites marcados en las leyes y reglamentos exigieren un período más largo. Transcurrido dicho plazo, el Juzgado ó Tribunal que antes conocía del asunto, reclamará los autos al Gobernador y continuará el procedimiento en la forma legal [1].

Los Gobernadores, oídas las Comisiones provinciales, harán los requerimientos de inhibición á los Jueces ó Tribunales que estén conociendo del asunto, y sólo cuando unos ú otros procedan por delegación se dirigirán aquéllas al Tribunal delegante. Por tanto, los Jueces de instrucción deberán sostener en su caso las cuestiones de competencia que promuevan los Gobernadores mientras los procesos se encuentren en el período de sumario [2].

Así los Jueces y Tribunales oído el Ministerio Fiscal ó á excitación de éste, como los Gobernadores oídas las Comisiones provinciales, se declararán incompetentes aunque no intervenga reclamación de Autoridad extraña, cuando se someta á su decisión algún negocio cuyo conocimiento no les pertenezca. El Ministerio Fiscal, tanto en la jurisdicción ordinaria como en las especiales

[1] Art. 4.º
[2] Art. 5.º

y en todos los grados de cada una de ellas, interpondrá de oficio declinatoria ante el Juez ó Tribunal respectivo, siempre que estime que el conocimiento del negocio pertenece á la Administración, salvo cuando sea por no haber precedido la autorización correspondiente para perseguir en juicio á los empleados en concepto de tales; y si el Juez ó Tribunal no decretare la inhibición el mismo Ministerio Fiscal lo comunicará al Gobernador, pasándole sucinta relación de las actuaciones y copia literal del escrito en que propuso la declinatoria [1].

Siempre que el Gobernador requiera de inhibición á un Tribunal ó Juzgado ordinario ó especial, manifestará indispensablemente las razones que le asistan, y el texto de la disposición legal en que se apoye para reclamar el conocimiento del negocio [2].

El Tribunal ó Juzgado requerido de inhibición luego que reciba el oficio suspenderá todo procedimiento en el asunto á que se refiera mientras no termine la contienda por desistimiento del Gobernador ó por decisión Real, so pena de nulidad de cuanto después se actuare. Sin embargo, los Jueces de instrucción podrán seguir practicando las diligencias más urgentes y necesarias para la comprobación del hecho, absteniéndose en todo caso de dictar auto de procesamiento ni detención. Sin pérdida de tiempo el requerido acusará recibo del oficio al Gobernador y comunicará el asunto al Ministerio Fiscal por tres días á lo más y por igual término á cada una de las partes. Inmediatamente se citará á aquél y á éstas para la vista que deberá celebrarse dentro del tercer día. Verificada, el requerido dictará auto en otro plazo igual declarándose competente ó incompetente [3].

[1] Artículos 6.º y 7.º
[2] Art. 8.º
[3] Artículos 9, 10 y 11.

Dentro de tres días podrá interponerse el recurso de apelación que deberá admitirse libremente: 1.° contra los autos dictados por los Jueces municipales para ante los de instrucción ó de primera instancia, según el asunto fuere criminal ó civil; 2.° contra los dictados por los Jueces de instrucción para ante las Audiencias ó Salas de lo criminal; 3.° contra los dictados por los Jueces de primera instancia para ante las Salas de lo civil de las Audiencias territoriales; y contra el Tribunal Supremo, si éste fuere requerido, en los casos en que pueda serlo, no se da recurso alguno. Si el requerido es un Tribunal especial sólo habrá lugar á la apelación cuando tenga superior jerárquico que pueda conocer de dicho recurso [1].

Admitida la apelación cuando proceda se citará y emplazará en el acto al Ministerio Fiscal y á las partes para que comparezcan dentro del término de diez días ante el Tribunal que haya de conocer del recurso, remitiéndose desde luego los autos á dicho Tribunal. Si transcurriere el término del emplazamiento sin que comparezca el apelante, se le tendrá por desistido sin necesidad de instancia contraria, se le impondrán las costas de la apelación y se devolverán los autos al inferior; pero si compareciere en el referido plazo, se sustanciará el artículo por los propios trámites establecidos para la primera instancia, y contra el auto que recaiga no se da recurso alguno [2].

El requerido que se declare incompetente por auto firme remitirá los autos dentro del segundo día al Gobernador, haciendo extender al Escribano actuario ó Secretario judicial en un libro destinado al efecto, certificación de la remesa. Cuando el requerido se declare

[1] Art. 12.
[2] Artículos 13 y 14.

competente por auto firme oficiará inmediatamente al Gobernador para que deje expedita su jurisdicción ó de lo contrario tenga por formada la competencia. Al oficio se acompañarán los dictámenes emitidos por el Ministerio Fiscal en cada instancia y los autos con que en cada una se haya terminado el artículo. El Gobernador, oída la Comisión provincial y dentro de los tres días siguientes á la recepción del oficio, dirigirá nueva comunicación al requerido insistiendo ó no en estimarse competente [1].

Si el Gobernador desistiere de la competencia, quedará sin más trámites expedito al requerido el ejercicio de su jurisdicción; pero cuando insistieren ambos contendientes remitirán directamente por el primer correo al Presidente del Consejo de Ministros las actuaciones que ante cada cual se hayan instruído, haciendo poner al Oficial público á quien respectivamente corresponda certificación de la remesa y dándose mutuo aviso de ella sin ulterior procedimiento [2].

El Presidente del Consejo de Ministros acusará á los contendientes el recibo del expediente y de los autos que le hayan remitido y dentro de los dos días siguientes á su recepción los pasará al Consejo de Estado, el cual oyendo á la Sección de Estado y Gracia y Justicia, que dará al asunto la instrucción que crea necesaria, consultará la decisión motivada que estime procedente dentro de dos meses contados desde el día en que se le pasen las actuaciones; dirigiéndola original al Presidente del Consejo de Ministros, acompañada de todas las diligencias relativas á la contienda y al mismo tiempo enviará copias literales de dicha consulta al Ministro de la Gobernación y á aquel ó aquellos otros de quienes de-

[1] Artículos 15, 16 y 17.
[2] Artículos 18 y 19.

pendan los Jueces y Autoridades con quienes haya sostenido el Gobernador la competencia [1].

Si el Ministro de la Gobernación y el Ministro ó Ministros de quienes dependan los otros Jueces y Autoridades estuvieren conformes con la decisión consultada, lo manifestarán al Presidente del Consejo de Ministros. Cuando alguno de los Ministros indicados antes de emitir su opinión y con objeto de instruirse considerare necesario reclamar el expediente y los autos originales que hayan sido objeto de la competencia, podrá pedirlos al Presidente del Consejo de Ministros dentro del término de un mes. Si alguno de los Ministros no estuviere conforme con la decisión consultada lo manifestará al Presidente para que la someta á la resolución del Consejo de Ministros [2].

La decisión que el Rey adopte á propuesta del Consejo de Ministros ó de su Presidente será irrevocable; se extenderá motivada y en forma de Real Decreto, refrendado por el repetido Presidente, y para su cumplimiento se comunicará á los contendientes y se publicará en la *Gaceta de Madrid* [3].

Los términos señalados en el Real Decreto de 8 de Septiembre de 1887 serán fatales é improrrogables [4].

Sólo los Gobernadores podrán promover contiendas negativas de competencia para separarse del conocimiento de los negocios que no estén encomendados por disposición expresa á la Administración; y en la sustanciación y decisión de estas competencias negativas se observarán las mismas prescripciones que para las afirmativas ó positivas establece el citado Real Decreto [5].

[1] Artículos 20, 21 y 22.
[2] Artículos 23, 24 y 25.
[3] Art. 26.
[4] Art. 27.
[5] Art. 28.

CAPÍTULO V

ÚLTIMAS DISPOSICIONES

Fijados los dos principios fundamentales de que la facultad de dirimir los conflictos de jurisdicción y atribuciones á los que se llama sincopadamente *competencias*, pertenece al Rey por medio de su Gobierno responsable, y que la preparación del Real Decreto que se dicta al efecto, corresponde al Consejo de Estado, siendo ponente su Sección de Estado y Gracia y Justicia, parece resuelta, por lo menos en el campo del derecho positivo, la cuestión doctrinal á que dejo hecha alusión, y no me propongo tratar aquí con la extensión que por su gravedad merece, sobre si sería más adecuado al sistema de la jurisdicción delegada no retener el Rey esa potestad; porque al cabo, en la decisión de las competencias entre los Tribunales y la Administración, el Jefe y centro de éste, el Gobierno en una palabra, tiene algo de Juez y parte; como quiera que es, en suma, la Administración quien dirime las contiendas sostenidas sobre el derecho de conocer de ciertos asuntos, entre ella misma y el Poder judicial. Pudiera, dicen algunos, orillarse este inconveniente con la creación de una *Junta Suprema de competencias*, cuyo nombre no sería un neologismo en España, con la misión de resolver los indicados conflictos, y compuesta del Presidente del Senado, otros dos individuos de la alta Cámara, dos Diputados á Cortes, dos Ministros del Tribunal de lo contencioso, otros dos Consejeros de Estado y dos Magistrados del Tribunal Supremo de Justicia; junta respetabilísima de cuya idoneidad é independencia nadie podría tener duda, y

en cuyo nombramiento aun cabía que no interviniera el Gobierno; supuesto que las Cortes elegirían á los Senadores y Diputados, es decir, cada Cuerpo colegislador á sus dos representantes, y lo propio harían los Tribunales y el Consejo de Estado. Mas esta idea, que apunto y no desenvuelvo, pertenece á la región científica del Derecho constituyente, y no he de olvidarme de que, dentro del constituído, los dos principios enunciados forman los polos entre los cuales gira la teoría que voy exponiendo.

Así, pues, debo ampliar la doctrina expuesta sobre la intervención del Consejo de Estado en las competencias y respecto de los trámites que siguen las mismas en el Gobierno, hasta que se dé el Real Decreto decidiéndolas en favor de los Tribunales ó de las Autortdades administrativas, con arreglo á las últimas disposiciones que han alterado, como no podía por menos de suceder, lo establecido por la legislación anterior al 14 de Septiembre de 1888.

En la ley sobre el ejercicio de la jurisdicción contencioso-administrativa, se dice además de lo que sabemos acerca de la declinatoria interpuesta por el Fiscal y que motiva el recurso extraordinario de revisión, que el Tribunal de lo contencioso-administrativo forma parte del Consejo en pleno, siempre que se delibera sobre competencias entre la Administración activa y las Autoridades judiciales; y esto, aparte de ser uno de los enlaces, notados en su lugar, entre dicho Tribunal y el Consejo, es un aumento de garantías de acierto en las consultas de este alto Cuerpo en materia tan delicada, después de la muy grande que ofrece la ponencia de la Sección de Estado y Gracia y Justicia, la cual se discute y aprueba en el pleno á que necesariamente asisten los Ministros del Tribunal, con voz y voto. De tal manera

se ha compensado ventajosamente sin duda, por lo respectivo á estos asuntos, la deficiencia que puede resultar en el Consejo por la supresión de la Sección de lo contencioso, la cual ha dejado reducido á aquél á veintiún individuos [1]. De éstos pertenecen cinco á Estado y Gracia y Justicia, cuatro á Guerra y Marina, seis á Hacienda y Ultramar y seis á Gobernación y Fomento. De donde resulta, que los plenos suelen celebrarse con menos de veintiún Consejeros, porque algunos se excusan por enfermedad ú otra causa legítima, y sólo para las deliberaciones de competencias concurren treinta próximamente, por cuanto asiste el Tribunal cuyos Ministros son once, retirándose tan luego como se concluye el despacho de aquéllos. Á esto ha obligado la segunda disposición transitoria de la ley de 14 de Septiembre de 1888, la cual dice que para hacer compatible lo dispuesto en esta ley con el personal de Consejeros, el art. 2.º de la orgánica del Consejo de Estado de 7 de Agosto de 1860, sin aumento de aquél por no permitirlo la situación del Tesoro, el Gobierno refundiría las Secciones de dicho Consejo en la forma que estimare más conveniente.

Con respecto á la tramitación de los asuntos de competencia en la Presidencia del Consejo de Ministros, el Real Decreto de 13 de Septiembre de 1888 determina, con el fin de armonizar la distribución de negociados de dicha Presidencia, con lo que la ley sobre el ejercicio de la jurisdicción contencioso-administrativa ordena, lo siguiente: Los Negociados de pleitos contencioso-administrativos y de competencias de jurisdicción de la Presidencia del Consejo de Ministros se refunden en uno, que se denominará de lo Contencioso, y tendrá á su cargo la tramitación y despacho de estos asuntos: 1.º los

[1] Real Decreto de 13 de Septiembre de 1888.

recursos extraordinarios de revisión establecidos por la citada ley sobre ejercicio de la jurisdicción contencioso-administrativa; 2.º las competencias que suscitare el Tribunal de este orden; 3.º los recursos de queja que se interpusieren contra el mismo Tribunal; 4.º las incidencias acerca del envío á éste de los expedientes gubernativos, origen de las demandas ante él deducidas; 5.º las disposiciones relativas á la organización del mismo, y nombramiento y tramitación de expedientes de separación del personal superior y auxiliar que por la ley le está asignado; 6.º publicación del Reglamento sobre el modo de proceder en los asuntos contencioso-administrativos y sus incidentes, y disposiciones para la ejecución de la ley; 7.º conflictos entre dos Ministerios; 8.º competencias de jurisdicción entre Autoridades del orden administrativo y el judicial, ó entre las del primero, y sus incidencias; 9.º recursos de queja que los Tribunales ordinarios promuevan contra las Autoridades gubernativas [1].

Los funcionarios que sean adscritos al Negociado referido habrán de tener la cualidad de Letrados y además reunirán alguna de las condiciones que siguen: 1.ª llevar más de cuatro años en alguno de los Negociados de pleitos y de competencia de la Presidencia del Consejo de Ministros ó en el Cuerpo de Oficiales ó aspirantes del Consejo de Estado, ó en el de Abogados del Estado; 2.ª haber prestado por más de diez años servicios, con nombramiento Real, en las diferentes dependencias de la Administración; 3.ª haber ejercido por igual número de años la abogacía, con pago de alguna cuota. Las vacantes se proveerán por concurso [2].

El número de los funcionarios á cuyo cargo esté el

[1] Artículos 1.º y 2.º del Real Decreto de 13 de Septiembre de 1888.
[2] Art. 3.º

referido Negociado de lo contencioso no podrá exceder de cuatro; desempeñando las funciones de Jefe el que de ellos tuviere mayor categoría administrativa. Dichos funcionarios se considerarán asimilados á los Secretarios de Sala del Tribunal de lo contencioso-administrativo, teniendo los mismos derechos y beneficios que á éstos otorga la Ley sobre el ejercicio de esta jurisdicción. Podrán optar á los ascensos reglamentarios en las mismas condiciones que las leyes establecen para los empleados en general, siempre que lo permita la cifra del presupuesto de la Presidencia [1].

Á la publicación del Decreto de 13 de Septiembre de 1888 han ocupado las plazas del Negociado de lo contencioso que por él se organiza, funcionarios que reunían las condiciones establecidas por el art. 3.º de entre los Letrados que servían á la sazón en los Negociados de pleitos contencioso-administrativos y competencias de jurisdicción de la Presidencia del Consejo de Ministros [2].

No entra en mi plan hacer el comentario y mucho menos la crítica de las disposiciones que acabo de exponer, y por consiguiente dejo terminado cuanto me propuse que formara el contenido de este título, y lo último que estimo necesario con respecto al derecho procesal administrativo de la Península.

[1] Artículos 4.º y 5.º
[2] Art. 6.º

LIBRO QUINTO

DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS

EN NUESTRAS POSESIONES DE ULTRAMAR

PARTE PECULIAR

DE CUBA, PUERTO-RICO Y FILIPINAS

TITULO ÚNICO

De los procedimientos administrativos en Ultramar.

CAPÍTULO PRIMERO

DE LOS PROCEDIMIENTOS GUBERNATIVOS EN LAS POSESIONES ESPAÑOLAS DE CUBA, PUERTO-RICO Y FILIPINAS

Faltos de adecuada reglamentación y por consecuencia de conveniente estudio, los procedimientos gubernativos, que dispersos andan en multitud de confusas colecciones y abigarrados repertorios del movible Derecho administrativo español, solicitando la unificación que tanto han de menester y las posibles fijeza y estabilidad de sus disposiciones, causa gran satisfacción ver que un ilustrado Ministro de Ultramar [1], edificando con discreción y patriotismo sobre los cimientos echados por sus dignos antecesores, ha publicado un Decreto importantísimo por acuerdo del Consejo de Ministros y de conformidad con la Comisión de reformas de aquel ramo. Y si bien el objeto concreto y definido de la presente *Exposición histórico-exegética*, son los procedimientos contenciosos, estimo pertinente á mi propósito tratar de los gubernativos que acaban de establecerse para Cuba, Puerto-Rico y Filipinas, por el aludido Real Decreto de 23 de Septiembre de 1888; así como se llevarán á

[1] Excmo. Sr. D. Trinitario Ruiz y Capdepón.

aquellas apartadas posesiones españolas los contenciosos, en un plazo verosímilmente no lejano, según determina la ley de 14 del propio mes, y entonces me prometo de ellos ocuparme, según toda probabilidad, en una nueva edición de esta obra, en la cual hoy me ciño al Derecho vigente. Son, pues, dos las cosas que reservo para más adelante, porque en el día no es posible hacerlas, á saber: tratar de los procedimientos gubernativos de la Península é islas adyacentes, cuando se realice su reforma, pedida con instancia por la pública opinión; y acaso antes, exponer los contencioso-administrativos de Ultramar, adonde será llevada la referida ley de 14 de Septiembre de 1888, con las modificaciones oportunas, en cumplimiento de su quinta disposición transitoria.

Y hechas estas manifestaciones, voy á dar á conocer el citado Real Decreto del Sr. Ruiz y Capdepón.

La Comisión de reformas de Ultramar, creada en 4 de Enero de 1888, propuso como indispensable, entre otras, la modificación del procedimiento administrativo: pues, con efecto, era por demás complicado el que existía, formado sin responder á un sistema definido, como resultante de disposiciones aisladas que se dictaron en épocas diferentes para satisfacer necesidades del momento. Preciso era, pues, organizar el procedimiento referido y al mismo tiempo que darle un carácter sistemático y racional, simplificar la tramitación de los asuntos y adoptar garantías para hacer efectiva la responsabilidad de los funcionarios públicos, ya en cuanto al primer momento de todo expediente, estableciendo formalidades positivas en los registros, ya en cuanto á su desenvolvimiento, fijando plazos para el despacho, ya estableciendo la mayor formalidad posible para las resoluciones, asegurándose de que serán conocidas por los interesados en tiempo oportuno, ya por último, mar-

cando con claridad los distintos recursos que deben concederse á los particulares contra las decisiones administrativas y la manera, tiempo y solemnidades con que deben promoverse.

Era importantísimo fijar los trámites y resolución de las competencias que se promovieren entre Autoridades de órdenes difentes, para conservar el prestigio de las mismas y para que no dependa de su larga y tal vez interminable discusión, la resolución de asuntos que interesan vivamente á la Administración y á los particulares. Y aunque la Comisión citada formuló en un proyecto de ley los enunciados principios, deseoso el Gobierno de adelantar la realización de los mismos en bien del servicio público, y no habiendo dificultades de orden constitucional que lo impidan, el Ministro de Ultramar, aceptando en lo fundamental lo propuesto por aquélla, y después de introducir algunas variantes de detalle que la experiencia aconsejaba, propuso el Real Decreto de que nos ocupamos.

§ 1.º—*Del Registro general y de los registros de Negociados.*

Bajo la dependencia del Jefe ó del Secretario de todo centro ó departamento administrativo, habrá un *Registro general*, donde se llevarán los libros necesarios para que conste con claridad la entrada de los documentos que al mismo se dirijan, así como la salida y destino de los que de él emanen. En el acto de presentarse cualquier documento para ser registrado, se pondrá en el mismo el sello del *Registro* con la fecha de su presentación y el número de orden de entrada que le corresponda, haciéndose después el asiento correspondiente. Toda orden ó comunicación se remitirá en seguida que

sea firmada, al *Registro general* para el cierre, acompañándola con su minuta para que se estampe en ella el sello de salida y se hagan las oportunas anotaciones en el registro del expediente [1].

Habrá además en cada Negociado un *Registro particular*, en el cual deberá constar la historia completa de todos los asuntos [2].

Después de registrados los documentos de entrada, se pasarán al Jefe ó Secretario para que se entere, llamando su atención sobre aquellos que deben fijarla inmediatamente por su urgencia ó alguna otra circunstancia. Los documentos quedarán entregados el mismo día en el Negociado correspondiente [3].

Se hará constar en el *Registro general* el Negociado al cual se remitan los documentos de entrada, y el de que procedan los de salida. El pase de los expedientes de un Negociado á otro se hará constar en los *Registros particulares* de éstos y en el *Registro general*. Siendo responsables éste y cada Negociado de la pérdida ó extravío de los documentos que reciban, deberán exigirse para su justificación unos á otros los correspondientes recibos, consignados sencillamente en cuadernos ó volantes, expresando siempre los números de registro [4].

Todo el que presente en el *Registro general* una instancia, solicitud, exposición, comunicación, oficio ó en general cualquier documento abierto, podrá exigir recibo en que se exprese el asunto, documentos que acompañe, número de orden de entrada, fecha de su presentación y hasta la hora en que ésta tenga lugar, si así lo desea. El encargado del *Registro* hará constar el domi-

[1] Artículos 1.° y 2.° del Real Decreto de 23 de Septiembre de 1888.
[2] Art. 3.°
[3] Art. 4.°
[4] Art. 5.°

cilio del interesado. Bajo ningún pretexto dejará de recibirse en el *Registro general* documento alguno que se presente, ni de darse el oportuno recibo [1].

§ 2.°—*Del modo de incoar los expedientes administrativos.*

Los expedientes administrativos se incoarán de oficio ó á instancia de parte interesada. Cuando se incoen de oficio se abrirán con el decreto original del Jefe que lo ordene. Cuando se incoen á petición de parte interesada se abrirán con la instancia ó comunicación que los motive, decretando que ha lugar á su formación ó resolviendo de plano como proceda. Los escritos promoviendo un expediente administrativo, estarán firmados por los mismos interesados ó por sus representantes ó apoderados, acompañando en este caso los documentos públicos que acrediten la representación ó el mandato ó la carta ú oficio en que se les autorice como representantes. Si el interesado no supiere firmar lo hará otra persona de la misma vecindad á su ruego. Dichos escritos se redactarán procurando distinguir los puntos de hecho y de derecho y expresando con claridad en la súplica lo que se solicita. En la parte superior de los documentos que se acompañen se pondrá por el interesado un número de orden y un epígrafe de su contenido. Si el interesado los presentase en otra forma, lo hará el encargado del Registro general en el expresado escrito y señalará aquél su domicilio y su habitual residencia [2].

§ 3.°—*De la tramitación de los expedientes.*

Recibidos el escrito ó escritos en el Negociado, el empleado á quien corresponda cuidará de unir los ante-

[1] Art. 6.°
[2] Artículos 7.° y 8.°

cedentes que hubiere acerca de aquel asunto, haciendo su extracto cuando éste fuere necesario, con claridad, exactitud y concisión, sin omitir circunstancia alguna esencial, y en el plazo improrrogable de veinte días. Si una sola comunicación de entrada contuviere dos ó más expedientes, se harán tantos extractos separados cuantos fueren aquéllos, cuidando de relacionarlos entre sí por medio de notas de referencia. Iguales notas se pondrán siempre que dos ó más expedientes tengan tal enlace, que la resolución de uno de ellos pueda influir en la del otro ú otros. La responsabilidad en que incurra el empleado por las inexactitudes que cometiere en la formación del extracto, no eximirá al Jefe del Negociado de la que á su vez pueda corresponderle por no haberse cerciorado debidamente de la fidelidad en la ejecución de aquel trabajo [1].

Á continuación del extracto, el Jefe del Negociado extenderá nota proponiendo la resolución que juzgue procedente, fundándola según corresponda y citando las disposiciones que sean aplicables al caso, y dentro del plazo improrrogable de quince días. Podrá también proponer cualquier trámite, previa diligencia de prueba, escrito aclaratorio del interesado, informe ó consulta, exponiendo su necesidad ó conveniencia para la mejor resolución del asunto, caso de no hallarse autorizado para verificarlo ú ordenarlo por sí mismo. El informe de los altos Cuerpos consultivos de la Administración no será reclamado sino en los casos explícitamente marcados en los decretos de su constitución y por el Jefe que haya de resolver el expediente, antes de dictar la decisión. Los Jefes de Negociado son responsables de los informes y propuestas que emitan en el curso de los expedientes [2].

[1] Artículos 9, 10, 11 y 12.
[2] Art. 13.

Si el Jefe del Negociado no despachase directamente con quien haya de resolver en definitiva, por existir un Jefe intermedio, pondrá éste á continuación de la nota del Negociado su conformidad ó la contranota que considere oportuna, presentando el asunto á la decisión definitiva de quien corresponda, ó resolviendo por sí en aquello para lo cual estuviere autorizado sin que en uno ni otro caso pueda retardar más de ocho días el verificarlo; y si por causas superiores á su voluntad lo retardase, pondrá nota en el expediente expresiva de aquéllas para no incurrir en responsabilidad [1].

Será deber del Jefe de Negociado cuidar bajo su responsabilidad en el suyo, de que los papeles y documentos de cada expediente estén unidos, ordenados y numerados convenientemente, teniendo su hoja de índice que se irá llenando á medida que se agreguen dichos papeles y documentos, con expresión de las fojas que cada uno de éstos comprenda. Siempre que salga del Negociado un expediente para informe ú otro objeto, se entregará acompañado de una copia de este índice, la cual podrá el que la reciba confrontar con la original que permanecerá en el Negociado. Emitido un informe ó practicada una diligencia, se unirán al expediente los documentos recibidos extractándoles, si fuere preciso, y continuando su curso el procedimiento [2].

Los que sean parte en un expediente podrán enterarse del estado del trámite en que se encuentre, pero no del contenido de los informes, notas y acuerdos, salvo en el caso de que por quien corresponda se ordene que se le ponga de manifiesto. En cualquier estado del expediente, antes de que recaiga resolución definitiva, po-

[1] Art. 14.
[2] Artículos 15 y 16.

drán presentar los documentos que estimen útiles á su defensa [1].

Todos los extractos, informes, diligencias y propuestas llevarán al pie la fecha y la firma del empleado que hubiere ejecutado el trabajo. Las providencias de nueva tramitación podrán dictarse por decreto autorizado con la media firma del que las acuerde [2].

§ 4.º—*Resolución definitiva y notificación al interesado.*

La resolución definitiva se dictará por la Autoridad á quien corresponda con arreglo á las leyes y reglamentos, redactándose con el razonamiento oportuno, siempre que la índole del asunto lo exija [3].

Las providencias que poniendo término en cualquiera instancia á un expediente, sean susceptibles de algún recurso, se notificarán á los interesados en el término de treinta días, entregándoles copia literal de ellas, y haciéndose constar, además, el recurso que pueden utilizar, el término para interponerle y el centro donde se haya de presentar la alzada [4].

La notificación se hará en el domicilio del interesado, ó en su caso del apoderado habilitado al efecto. Si no fuere hallado en su domicilio, se hará constar por cédula la expresiva del objeto y circunstancias de la notificación, con entrega del oficio ó documento que contenga íntegramente la copia de la resolución, al pariente más cercano y en su defecto al familiar ó criado mayor de catorce años que estuviere en la habitación de quien

[1] Art. 17.
[2] Artículos 18 y 19.
[3] Art. 20.
[4] Art. 21.

deba ser notificado. No encontrándose á nadie, se repetirá la diligencia al día siguiente con las mismas formalidades; y si resultase infructuosa, se hará la notificación al vecino más próximo que fuere habido, firmando la cédula la persona que reciba aquel oficio, ó dos testigos si no supiere firmar. También se expondrá al público copia de la resolución, á la entrada de la oficina, en la portería del edificio ó en el sitio acostumbrado para hacer las publicaciones. Se entenderá, sin embargo, hecha la notificación administrativa cuando conste en el expediente por la firma del interesado, ó éste se muestre enterado de la resolución en el mismo expediente [1].

§ 5.º—*De los recursos y competencias.*

Procederá el recurso de alzada ante la Autoridad superior contra toda resolución de la inferior, salvo los casos en que la ley lo prohiba expresamente ó declare que el asunto es de la resolución de la Autoridad inferior, sin ulterior recurso, ó establezca cualquier otro inmediato y directo [2].

Los recursos de alzada que en la vía gubernativa conceden las leyes y reglamentos de la Península á los interesados para ante los Ministros y Directores de cada ramo, se entenderán concedidos para ante los Directores generales de Ultramar, en los asuntos de Cuba, Puerto-Rico y Filipinas. Las resoluciones que en tales recursos dicten los Directores generales de las provincias de Ultramar darán lugar inmediatamente al recurso contencioso-administrativo, si procediere con arreglo á las leyes. En los demás asuntos en que por referirse á la potestad discrecional de la Administración, no proce-

[1] Artículos 22 y 23.
[2] Art. 24.

de el recurso contencioso-administrativo, los interesados podrán alzarse de la resolución del Director ante el Gobernador general y de la de éste ante el Gobierno Supremo [1].

Los recursos de alzada que en la vía gubernativa conceden las leyes y reglamentos de la Península á los interesados para ante los Gobernadores de provincia, se entenderán concedidos á los de Ultramar para ante los Directores generales de aquellas posesiones españolas; y las resoluciones que en tales recursos dicten los expresados Directores darán lugar inmediatamente al recurso contencioso-administrativo si procediere con arreglo á las leyes. En los demás asuntos en que, por referirse á la potestad discrecional de la Administración, no procede el recurso contencioso-administrativo, los interesados podrán alzarse de la resolución del Director ante el Gobernador general, y de la de éste ante el Gobierno Supremo [2]; lo mismo que dicho queda, con referencia al artículo anterior, por lo tocante á los recursos que en la Península se interponen para ante los Ministros y Directores de cada ramo. Ahora, en el art. 26, se habla no de esos recursos ante los Ministros y Directores de cada ramo, sino de aquellos otros que proceden ante los Gobernadores de provincia, en cuyo lugar se pone á los Directores generales respectivos de Ultramar.

El Gobernador general podrá modificar ó revocar sus providencias y las de sus antecesores, á no ser que hayan sido confirmadas por el Gobierno, ó sean declaratorias ó reconocedoras de derechos, ó hayan servido de base á algunas sentencias judiciales ó contencioso-administrativas, ó hayan resuelto una cuestión de competencia [3].

[1] Art. 25.
[2] Art. 26.
[3] Art. 27.

Todo recurso de alzada se interpondrá dentro del plazo improrrogable de treinta días, á contar desde el siguiente al de su notificación, presentándose ante las Autoridades que hayan dictado el acuerdo contra el cual se reclama [1].

Los interesados podrán recurrir en queja ante las Autoridades superiores respectivas, si por las inferiores no se diere curso á sus reclamaciones ó se sustanciasen con infracción de disposiciones aplicables al caso [2].

Procederá el recurso de nulidad contra las providencias firmes que se hubieren dictado fundándolas en documentos falsos. El término para entablar este recurso prescribe á los cinco años de dictada la providencia, tanto para el particular como para la Administración. Transcurrido dicho término, no procederá el recurso de nulidad; pero quedarán á salvo las acciones que puedan entablarse para perseguir ante la jurisdicción ordinaria el delito de falsedad y exigir la indemnización de perjuicios á los que aparecieren responsables [3].

Las contiendas de competencia entre las Autoridades administrativas, se resolverán por la Autoridad superior común más inmediata á las que contiendan. Si la competencia fuere entre el Director de Administración y el de Hacienda, ó entre una Autoridad del orden civil y otra del orden militar, el Gobernador general, oyendo previamente al Consejo de Administración, informará remitiendo el expediente para su resolución al Gobierno Supremo; observándose la misma tramitación cuando la competencia tuviere lugar entre una Autoridad civil y otra judicial, ó entre ésta y otra militar [4].

[1] Art. 28.
[2] Art. 29.
[3] Art. 30.
[4] Art. 31.

§ 6.º—*De los plazos para el procedimiento.*

Siempre que fuere posible, los Jefes señalarán términos para la ejecución de los trabajos ó la práctica de las diligencias que exigiese la mayor ilustración de los asuntos, sin que en ningún caso puedan excederse los marcados por el Decreto de 23 de Septiembre de 1888. El empleado que no ejecutare el trabajo dentro del término prefijado deberá explicar los motivos del retraso y quedará sujeto á la corrección á que pueda haberse hecho acreedor [1].

En el despacho de los expedientes se guardará en cada Negociado el orden rigoroso de entrada, salvo que por el Jefe de la dependencia se dé orden escrita, fundada en la urgencia del servicio, en contrario [2].

Transcurridos que sean treinta días desde aquel en que se haya pedido el informe á algún otro Cuerpo ó dependencia sin haberlo evacuado, se dirigirá oficio recordatorio sin necesidad de nuevo decreto, bajo la responsabilidad del empleado encargado del asunto, haciéndolo así constar en el extracto. Este plazo se reducirá al de quince días si solamente se trata de la revisión de un documento ó expediente. Si después de segundo oficio recordatorio no se obtuviere la práctica de las diligencias ordenadas, se pasará el expediente al Jefe del Negociado para que proponga lo que estime conveniente. En los expedientes remitidos á informe de Corporaciones que vaquen durante algunos meses del año, quedarán en suspenso éstos términos mientras duren legalmente las vacaciones [3].

[1] Artículos 32 y 33.
[2] Art. 34.
[3] Art. 35.

Los acuerdos de mera tramitación se ejecutarán en el preciso término de tres días. Cuando por razones de interés público conviniere dejar en suspenso el curso de algún expediente, se hará en virtud de acuerdo de la Autoridad á quien corresponda la resolución definitiva [1].

Todos los meses presentarán los Jefes de Negociado á su respectivo Jefe, estados demostrativos de la situación en que se encuentren los expedientes, por el orden de entrada en el Negociado y con expresión de la fecha en que ésta hubiere tenido lugar. Cuando hubiere un retraso general en el despacho de los expedientes, el Jefe señalará el plazo dentro del cual debe desaparecer. Todos los años en el mes de Febrero se publicarán en los periódicos oficiales estados de los expedientes que existan en las diversas dependencias administrativas, con expresión de la fecha de su entrada y de la situación en que se encuentran hasta el 31 de Diciembre [2].

Los expedientes fenecidos se remitirán al Archivo al fin de cada mes ó cuando determine el Jefe de la dependencia; y al efecto se formarán relaciones duplicadas, uno de cuyos ejemplares con el recibo del Archivero se custodiará en el Negociado [3].

Se tendrá por abandonada toda reclamación cuyo curso se detenga durante un año por culpa del reclamante, remitiéndose el expediente al Archivo [4].

Se considerarán hábiles todos los días para el cómputo de los plazos y para el efecto de interponer los recursos. Los Jefes de las dependencias dictarán las órdenes oportunas para que en cualquier día se reciban en ellas las reclamaciones y recursos. Los términos empe-

[1] Artículos 36 y 37.
[2] Art. 39.
[3] Art. 40.
[4] Art. 41.

zarán á correr desde el día siguiente al en que se hubiere hecho la notificación y se contará en ellos el día del vencimiento [1].

§ 7.º—*De la infracción de las reglas del procedimiento.*

Las infracciones de las reglas del procedimiento administrativo se castigarán imponiendo á los funcionarios que las cometan la correspondiente corrección disciplinaria, pudiendo dar lugar por su gravedad ó reincidencia á la separación del servicio, con expresión de la causa que la ha motivado [2].

En igual responsabilidad incurrirá sin perjuicio de la que proceda con arreglo al Código penal: 1.º el funcionario que por negligencia ó ignorancia proponga ó acuerde una resolución manifiestamente injusta; 2.º el funcionario que proponga ó acuerde un trámite que siendo innecesario, manifiestamente se encamine á demorar la resolución eludiendo las prescripciones reglamentarias; 3.º el funcionario que no guarde la más completa reserva en la instrucción y resolución de los expedientes, revelando á los interesados aquello que éstos no tengan derecho á conocer; 4.º el funcionario que recibiere obsequio ó aceptare ofrecimiento, por insignificante que sea, de los interesados en los expedientes; 5.º el funcionario que habiendo recibido cartas de recomendación para el despacho de un expediente en determinado sentido, las contestare prometiendo acceder á ellas ó manifestare haberlas tenido en cuenta en la tramitación del asunto; 6.º el funcionario que no pusiere en conocimiento de su Jefe cualquiera proposición

[1] Art. 42.
[2] Art. 43.

que se le hiciere como recompensa para la ejecución de un trabajo que tenga á su cargo [1].

Cuando en virtud de lo expuesto en el art. 44 que acabo de referir, ó de lo que pudiere resultar del examen de un expediente, hubiese indicios para racionalmente presumir que se ha cometido un hecho punible por un funcionario ó por el interesado en el negocio, se pondrá en conocimiento de la Autoridad judicial, por el Jefe de la dependencia [2].

El Jefe de cada una de ellas tendrá á disposición del público un libro en el que todos podrán exponer, firmándolas, las quejas que tengan contra los funcionarios por las faltas que éstos cometieren en el cumplimiento de sus deberes, cuyo libro será guardado por los indicados Jefes [3].

§ 8.º—*Disposiciones finales.*

El Real Decreto de 23 de Septiembre de 1888 regirá desde 1.º de Enero de 1889, y á lo establecido en el mismo se atendrán las oficinas del Ministerio de Ultramar y todas las de las provincias de Cuba, Puerto-Rico y Filipinas. El Gobierno dictará las disposiciones oportunas para acomodar las plantillas á las prescripciones de dicho Real Decreto, dentro de los créditos concedidos por las leyes económicas vigentes; quedando derogadas todas las disposiciones anteriores sobre procedimiento administrativo, dictadas por Decreto, es decir, no por medida legislativa [4].

[1] Art. 44.
[2] Art. 45.
[3] Art. 46.
[4] Artículos 47 y 48

CAPÍTULO II

DE LOS PROCEDIMIENTOS CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVOS EN ULTRAMAR

Mientras la ley de 14 de Septiembre de 1888 no sea llevada á Ultramar con las modificaciones que el Gobierno estime convenientes, ha de seguir el régimen establecido por los Reales Decretos y Reglamentos de 1861; resultando una verdadera anomalía, en que no se ha fijado la atención y que me propongo hacer notar después que exponga las cuatro soberanas disposiciones en las cuales hoy está contenido el Derecho procesal-administrativo de Ultramar, en su parte contenciosa.

§ 1.º—*Real Decreto de 4 de Julio de 1861 sobre reorganización de las Audiencias de Ultramar.*

La importantísima exposición de motivos que precede á los Reales Decretos sobre organización, atribuciones y procedimientos de los Consejos de Administración de Ultramar, fué presentada á la Reina en 4 de Julio de 1861, por el Ministerio O'Donnell; en el cual figuraban este ilustre general, Presidente del Consejo de Ministros y Ministro de la Guerra y de Ultramar, el insigne señor Posada Herrera, Ministro de la Gobernación, y otros eminentes hombres públicos; y entre los conceptos más salientes en aquélla expresados, está el de que la política tradicional de España en el gobierno de sus provincias de América y Asia, fué siempre la de asimilar en lo posible á la organización de la Metrópoli sus vastos territorios transatlánticos; organización que respondía en su época perfectamente al estado político y social

de los pueblos peninsulares y ultramarinos; pero que habiendo desaparecido de los primeros, ó sido en ellos cambiada, llegó á ser en los segundos incompatible con los adelantos verificados en la vida moderna de las naciones, y con los preceptos de la ciencia, y las legítimas esperanzas de la pública opinión. De aquí la tendencia constante de los Gobiernos de llevar á las provincias de allende el Océano las innovaciones cuya bondad había sido comprobada por la práctica en la Península, modificándolas en armonía con las circunstancias especiales de localidad, que no pueden jamás olvidarse sin exponer al país donde existen, á lamentables trastornos. Y aquel Ministerio hacía constar, que este justo temor sería quimérico respecto á las reformas que proponía, porque habiéndose aplicado ya en nuestras posesiones de Ultramar, con grande ventaja para los intereses generales y privados, muchas de las alteraciones que de veinticinco años antes del 61 había tenido el régimen de la Península, creía llegado el momento de realizar sin menoscabo de la sociedad, en el gobierno superior de cada isla, una asimilación en el orden administrativo tan completa como sus condiciones particulares lo consintiesen.

Entre las instituciones trasplantadas del sistema patrio á dichas posesiones ultramarinas por las leyes de Indias desde los tiempos del descubrimiento y la conquista, la exposición á que voy refiriéndome citaba como la más fundamental y que descollaba entre todas, la constitución de las Reales Audiencias en *Acuerdos*, que venían siendo el criterio de mayor autoridad de los Gobernadores superiores para resolver así en los arduos y complicados negocios de la política como en los simples detalles de sus numerosas atribuciones. «Todo están obligadas aquellas Autoridades—continúa diciendo el

Ministerio O'Donnell en la exposición—á consultarlo con los *Reales Acuerdos;* como si éstos pudieran reunir una tan variada suma de conocimientos técnicos aparte de los peculiares de su principal instituto, sin contar con que la confusión del carácter jurídico que más esencialmente les corresponde, con el consultivo de diferente naturaleza de que á cada paso se revisten, ha dado origen repetidas veces á sensibles desavenencias con los Gobernadores-Presidentes, y hecho precisa la severa intervención del Poder Supremo.»

Mas al eliminar de las Reales Audiencias las facultades que tenían en el orden consultivo y contencioso de la Administración, era necesario, como en la referida exposición consignaba el Gobierno, formar otra corporación que en el indicado sentido reemplazase á aquéllas, por modo análogo á lo que en la Península venía establecido para el régimen especial de cada provincia y el general del Estado. Y de aquí la creación de los Consejos de Administración de Ultramar, con su adecuada organización y sus procedimientos contencioso-administrativos, en los cuales habían de incluirse los conflictos de jurisdicción y atribuciones.

Así, pues, por lo respectivo á la parte orgánica de las Audiencias de Ultramar, y antes de ocuparse de los Consejos, uno de los Reales Decretos de 4 de Julio de 1861, en sus diecinueve artículos dispuso lo siguiente:

Las Reales Audiencias de Ultramar no podrán constituirse en *Acuerdo* para consultar ni fallar en los asuntos de la Administración. Dichos Tribunales limitarán sus funciones á la administración de justicia, con sujeción á lo dispuesto en la Real Cédula de 30 de Enero de 1855 y demás leyes y disposiciones vigentes. Las Reales Audiencias de Ultramar tendrán el tratamiento de *Excelencia* y sus Regentes serán los únicos Jefes y

Presidentes de las mismas. Las atribuciones de los Presidentes se ejercerán en lo sucesivo por los Regentes de las Audiencias, sin perjuicio de la iniciativa de los Gobernadores superiores civiles para proponer al Gobierno, oyendo á las mismas, las reformas que estimen conducentes á la mejor administración de justicia [1].

Los Regentes serán el conducto por donde las Audiencias dirigirán al Gobierno ó al Tribunal Supremo de Justicia las representaciones, consultas ó cualesquiera otras exposiciones, salvo el caso de queja contra el Regente. Por el mismo conducto se dirigirán las pretensiones y solicitudes de los Magistrados, Jueces y demás dependientes y subalternos de los Tribunales cuando sean de aquellos que no pueden resolver por sí, con arreglo á las leyes [2].

Los Regentes firmarán la correspondencia del Tribunal pleno ó de las Salas que no deba comunicarse por los Secretarios ó por los Escribanos de Cámara, y ejercerán todas las facultades concedidas á los Presidentes y Regentes por las leyes de Indias, Instrucción de Regentes de 20 de Junio de 1776, Ordenanzas de las Audiencias y demás disposiciones urgentes, en cuanto no se opusieren al Real Decreto que voy exponiendo y al de igual fecha sobre establecimientos de los Consejos de Administración en las provincias de Ultramar [3].

Todo lo dicho se entiende siempre sin perjuicio de la alta inspección y de las facultades extraordinarias de que se hallan revestidos los Gobernadores superiores civiles [4].

En los artículos 9.°, 10, 11, 12, 13, 14 y 15 se de-

[1] Artículos 1.°, 2.°, 3.° y 4.° del Real Decreto citado en el texto.
[2] Artículos 5.° y 6.°
[3] Art. 7.°
[4] Art. 8.°

terminan las atribuciones de la Sala de Gobierno de las Audiencias de Ultramar; el 16 habla de la concurrencia de los Tribunales de justicia de aquellas posesiones á las funciones denominadas de *tabla* y demás ceremonias que no fueren de su peculiar instituto, y también de su asistencia á la *corte* que recibieren los Gobernadores Capitanes generales; el 17 de la organización y planta de las Secretarías de las propias Audiencias; el 18 dice que las disposiciones consignadas en el Real Decreto de que me ocupo empezarán á regir al mismo tiempo que las contenidas en el de igual fecha relativo al establecimiento de los Consejos de Administración de las provincias de Ultramar; y el 19 deroga todas las leyes, Reales cédulas y demás disposiciones que se opusieren á las del referido Real Decreto.

§ 2.º—*Organización y atribuciones de los Consejos de Ultramar.*

En el mismo día que el anterior, se expidió otro Real Decreto mandando que en cada una de las provincias de Ultramar y con residencia en la capital de las mismas, se estableciera un Consejo de Administración presidido por el respectivo Gobernador superior civil, cuyos Cuerpos se compondrían de Consejeros natos y otros de Real nombramiento [1].

Son Consejeros natos en la Isla de Cuba; 1.º el Gobernador superior civil, Presidente; 2.º el M. R. Arzobispo metropolitano; 3.º el R. Obispo de la Habana; 4.º el Comandante general del Apostadero; 5.º el Regente de la Real Audiencia; 6.º el Intendente general de Ejército y Hacienda; 7.º el Fiscal de S. M. en la Real Audiencia; 8.º el Presidente del Tribunal de Cuen-

[1] Art. 1.º del Real Decreto que en el texto se cita.

tas. En las Islas Filipinas: 1.º el Gobernador superior civil, Presidente; 2.º el M. R. Arzobispo metropolitano; 3.º los RR. Obispos sufragáneos; 4.º el Comandante general del Apostadero; 5.º el Regente de la Real Audiencia; 6.º el Intendente de Ejército y Hacienda de Luzón; 7.º el Fiscal de S. M. en la Real Audiencia; 8.º el Presidente del Tribunal de Cuentas. Y en Puerto-Rico: 1.º el Gobernador superior civil, Presidente; 2.º el R. Obispo diocesano; 3.º el Regente de la Real Audiencia; 4.º el Intendente general de Ejército y Hacienda; 5.º el Fiscal de S. M. en la Real Audiencia; 6.º el Presidente del Tribunal de Cuentas. [1].

Los Consejos de Administración se dividen en tres Secciones que se denominan de lo Contencioso, de Hacienda y de Gobierno, y son presididos respectivamente por el Regente de la Real Audiencia, por el Intendente de Ejército y Hacienda y por el Fiscal de S. M. en dicho superior Tribunal. Las Secciones de lo contencioso se componen de sus Presidentes y de seis Consejeros de Real nombramiento en Cuba, y de cuatro en Filipinas y Puerto-Rico. Cuatro de estos Consejeros en Cuba y tres en Filipinas y Puerto-Rico, han de ser precisamente Letrados, y unos y otros tienen el mismo sueldo que los Magistrados de las Audiencias respectivas [2].

Para ser nombrado Consejero en las Secciones de lo contencioso es indispensable pertenecer ó haber pertenecido á cualquiera de las categorías siguientes: 1.ª Magistrado de alguna de las Audiencias—territoriales se entiende—de la Península ó de Ultramar; 2.ª Juez de primera instancia, Alcalde mayor ó funcionario del orden judicial ó Fiscal que tuviere la categoría de Juez de término, con dos años de ejercicio; 3.ª Jefe de Ad-

[1] Art. 2.º

[2] Artículos 3.º y 4.º

ministración de la Península con las mismas condiciones; 4.ª Jefe de Administración de segunda clase de las provincias de Ultramar con iguales circunstancias; 5.ª Ministros ó Fiscales de los Tribunales de Cuentas de Ultramar con igual tiempo de ejercicio; 6.ª Catedráticos de Derecho en las Universidades de la Península ó de Ultramar con diez años de ejercicio. Estos Consejeros no pueden ejercer ningún cargo en sociedades industriales ó mercantiles [1].

Las Secciones de Hacienda y de Gobierno se componen de sus Presidentes y de Consejeros de Real nombramiento que se designan siempre de Real Orden. El número puede ser hasta de veintidós en Cuba y de doce en Filipinas y Puerto-Rico. Estos cargos son honoríficos y gratuitos, incompatibles con toda función pública retribuída; corresponden á la primera categoría de la Administración de Ultramar, y sólo pueden recaer en personas que además de llevar seis años por lo menos de residencia en la provincia respectiva, reunan alguna de las circunstancias siguientes: 1.ª títulos de Castilla; 2.ª propietarios comprendidos entre los cincuenta mayores contribuyentes en las provincias donde fuere posible esta clasificación, ó en otro caso notoriamente acaudalados; 3.ª Director ó Subdirector de los Bancos; 4.ª Prior ó Cónsul de los Tribunales de Comercio; 5.ª Alcalde ordinario de las capitales de Ultramar. El Gobierno puede nombrar fuera de estas categorías y dentro del número marcado, cuatro Consejeros para la Isla de Cuba y dos para cada una de las de Filipinas y Puerto-Rico, que á la residencia de seis años reunan las circunstancia de notoria ilustración ó de conocimientos especiales [2].

[1] Art. 5.º
[2] Art. 7.º

En cada una de las Secciones de Hacienda y de Gobierno hay un Ponente que se designa de Real Orden, de entre los Consejeros que componen las Secciones de lo contecioso. Los otros Consejeros de estas últimas sustituyen en ausencias y enfermedades á los designados para Ponentes en las de Hacienda y de Gobierno. En la de lo contencioso es Ponente en cada negocio el Consejero designado por el Presidente de la misma [1].

Son Vicepresidentes de los Consejos de Administración, el Comandante general del Apostadero en Cuba y Filipinas, y el Regente de la Real Audiencia en Puerto-Rico. Cuando no asistan al Consejo pleno el Presidente y el Vicepresidente, les sustituyen los Presidentes de las Secciones por el orden en que quedan nombrados. Siempre que asistan al Consejo pleno los Metropolitanos ó Prelados diocesanos, ocupan la Vicepresidencia; y á falta de los Presidentes de las Secciones, preside en cada una de ellas el Consejero más antiguo y en iguales circunstancias el de más edad [2].

Los Consejos de Administración de las provincias de Ultramar tienen el tratamiento de *Excelencia.* Los Consejeros al tomar posesion de sus cargos juran ser fieles á S. M., desempeñar lealmente su cometido y consultar con arreglo á las leyes, Reales Órdenes y demás disposiciones del Gobierno, en los negocios que se sometieren á su informe [3].

Hay en cada Consejo un Secretario general dotado con el sueldo de 5.000 pesos en la Isla de Cuba, de 4.000 en las de Filipinas y de 3.000 en la de Puerto-Rico. Para ser nombrado Secretario general es necesario haber cumplido treinta años de edad, ser Letrado y es-

[1] Art. 8.º
[2] Artículos 9 y 10.
[3] Artículos 11 y 12.

tar ó haber estado por lo menos en cualquiera de las categorías siguientes: 1.ª Jueces de primera instancia en la Península ó Alcaldes mayores de Ultramar; 2.ª Tenientes Fiscales de las Audiencias de Ultramar ó Abogados Fiscales de las de la Península—entiéndese *territoriales*—; 3.ª Secretario de gobierno en las provincias de España—es decir, de la Península é islas adyacentes—; 4.ª Jefe de Sección de cualquiera de los gobiernos superiores de las provincias de Ultramar; 5.ª Oficiales primeros del Consejo de Estado, con dos años de ejercicio; 6.ª Jefes de Negociado de primera y segunda clase de la Península ó de Ultramar, con la misma condición; 7.ª Decanos de los Colegios de Abogados de las capitales en que haya Audiencia—*territorial.*— Los Secretarios no pueden desempeñar cargo alguno en sociedades industriales ó mercantiles. Hay en cada Secretaría un Oficial primero precisamente Letrado, y los demás Oficiales, Ujieres y subalternos necesarios [1].

Los Consejos de Administración informan en pleno: 1.º sobre los presupuestos generales de ingresos de cada provincia y sobre los de gastos de todos los servicios de Hacienda, de Gobernación y de Fomento; 2.º sobre los presupuestos provinciales y municipales establecidos y que en lo sucesivo se establecieren; 3.º sobre la reforma fundamental de los Reglamentos é Instrucciones generales para cualquier ramo de la Administración, que los Gobernadores superiores civiles hayan de proponer al Gobierno; 4.º sobre los asuntos del Real Patronato y recurso de protección en que antes consultaba el Real Acuerdo; 5.º sobre creación de nuevos Ayuntamientos y traslación ó supresión de los existentes; 6.º sobre las excepciones para rehusar cargos concejiles; 7.º sobre las inclusiones indebidas ú omisiones en las listas para elec-

[1] Artículos 13, 14 y 15.

ciones municipales; 8.º sobre conceder ó negar á los pueblos ó establecimientos públicos el permiso que soliciten para enajenar ó cambiar sus bienes y para contraer empréstitos; 9.º sobre todos los asuntos que las leyes, Reglamentos ó disposiciones especiales sometan al examen de dichos Consejos, y en general cuando el Gobierno lo determine [1].

Podrán además informar los Consejos en pleno ó en Secciones, á juicio del Gobernador superior civil: 1.º sobre la reforma parcial de los Reglamentos ó Instrucciones en cualquier ramo de la Administración; 2.º sobre los proyectos de reforma ó mejora de cualquier ramo del servicio público que el Gobernador superior civil hubiese de someter al Gobierno; 3.º sobre la expedición de títulos provisionales en los oficios enajenados; 4.º sobre los acuerdos que tomen las municipalidades y cuya aprobación corresponda al Gobernador superior civil; 5.º sobre los demás negocios administrativos en que antes consultaban el Real Acuerdo ó las Juntas que quedaron suprimidas por estas reformas y en todos los demás casos en que lo estimaren conveniente los Gobernadores superiores civiles. La Sección de Hacienda informa en su caso acerca de la administración económica y del propio modo la de Gobierno en los de gobernación y fomento [2].

El Ponente en cada una de estas Secciones instruirá los expedientes relativos á los negocios de su competencia y formulará los informes que se hubieren de dar respecto de ellos al Gobierno ó al Gobernador superior civil. De igual modo propondrá á la Sección el proyecto de consulta que ésta deba someter á la deliberación del Consejo pleno. Éste no podrá deliberar sin la concurren-

[1] Art. 16.
[2] Art. 17.

cia de la mitad más uno de los Consejeros que habitualmente residan en la capital y en todos los casos sin la mayoría de la Sección que haya preparado el dictamen. Las Secciones tampoco podrán acordar en los asuntos sometidos á su examen sin la asistencia de la mayoría [1].

Los informes del Consejo pleno y de las Secciones no podrán publicarse sin autorización expresa del Gobierno ó del Gobernador superior civil, fuera de los casos en que las leyes, Reglamentos y otras disposiciones determinen lo contrario. Las sesiones del Consejo y de las Secciones serán secretas. Exceptúanse en la de lo contencioso las vistas de los asuntos de su competencia las cuales serán públicas, salvo si la publicidad pudiere causar escándalo, en cuyo caso podrán hacerse á puerta cerrada, si lo acordare la Sección oyendo *in voce* al Fiscal. No podrán reunirse dos Secciones sino cuando el Gobierno ó los Gobernadores superiores civiles lo dispusieren; y en tales casos será Ponente la Sección á que se refiera el objeto principal del asunto. Las Secciones podrán pedir por medio del Secretario general los antecedentes que juzguen necesarios para la instrucción de los expedientes sometidos á su informe [2].

La Sección de lo contencioso informará: 1.º sobre las competencias positivas y negativas de jurisdicción y atribución entre las Autoridades judiciales y administrativas y las que se susciten entre las Autoridades y Agentes de la Administración; 2.º para conceder ó negar autorización á los pueblos ó establecimientos públicos para litigar con arreglo á lo que determinen las leyes, Reales Órdenes y otras disposiciones del Gobierno; 3.º sobre conceder ó negar con arreglo á las leyes ó disposiciones que se dicten la autorización para procesar á

[1] Artículos 18, 19 y 20.
[2] Artículos 21, 22, 23 y 24.

los empleados y corporaciones dependientes de la Administración por hechos relativos al ejercicio de sus funciones; 4.º sobre la validez de las presas marítimas; 5.º sobre las licencias para contraer matrimonio los títulos de Castilla y sus inmediatos sucesores; 6.º sobre la procedencia ó improcedencia de la vía contenciosa en las demandas contra las resoluciones del Gobernador superior civil ó de los Jefes de la Administración; 7.º sobre los demás asuntos de Gracia y Justicia en que antes consultaba el Real Acuerdo [1].

La persona que se considere agraviada en sus derechos por alguna resolución del Gobernador superior civil, ó de las Autoridades superiores administrativas, que cause estado, podrá reclamar contra ella en la vía contenciosa en la manera y formas prevenidas en el Reglamento de procedimientos para los negocios contenciosos de la Administración de las provincias de Ultramar. La Sección de lo contencioso constituída en Tribunal conocerá de los asuntos de la Administración que tengan aquel carácter, y señaladamente de los que siguen: 1.º sobre la desigualdad de los repartimientos individuales de toda clase de contribuciones; 2.º sobre el cumplimiento, inteligencia, rescisión y efectos de los contratos y remates celebrados con la Administración en todos los ramos del Estado para cualquiera especie de servicio ú obra pública; 3.º sobre el resarcimiento de los daños y perjuicios ocasionados por la ejecución de obras públicas, así como por la infracción de los trámites de la ley ó Reglamento en las expropiaciones; 4.º sobre la inobservancia de las formalidades prescritas por ley ó Reglamento acerca de los establecimientos peligrosos, incómodos ó insalubres; 5.º sobre el deslinde, amojonamiento y posesión de los montes y terrenos pertene-

[1] Art. 25.

cientes al Estado ó á los pueblos ó establecimientos públicos, sin perjuicio de que las cuestiones de propiedad hayan de ventilarse en los Tribunales; 6.° sobre los negocios de minas en los casos previstos por la ley; 7.° sobre el cumplimiento, inteligencia, rescisión, efectos ó incidencias de los arrendamientos, ventas y mercedes de los bienes del Estado, cuando en estos dos últimos casos se trate del acto primitivo de adquisición, y salvo el pleito de propiedad; 8.° sobre la aplicación de las Ordenanzas ó Reglamentos generales de policía de aguas, caminos, ferrocarriles, montes y demás objetos de policía urbana ó rural, y también sobre su parte penal mientras el hecho no constituya delito; 9.° sobre la caducidad de concesiones de privilegios industriales y renovación de licencias otorgadas por las Autoridades para la construcción de obras, fábricas y artefactos [1].

Para que haya sentencia en los negocios contenciosos de la Administración, se necesita que hayan asistido á la vista todos los Consejeros que componen el Tribunal y el acuerdo de la mayoría absoluta de sus votos. Los Consejeros que disintieren de la mayoría pueden salvar sus votos consignándolo en un libro destinado al efecto [2].

En vacantes, ausencias y enfermedades de los Consejeros de la Sección de lo contencioso, son reemplazados por el Consejero de Real nombramiento que designe el Gobernador superior civil; en cuyo Consejero debe concurrir la cualidad de Letrado cuando la tuviere el que produce la vacante ó ausencia, y en todo caso se ha de abstener de formar parte del Tribunal contencioso cuando tuviere participación ó interés en cualquier negocio sometido á su fallo [3].

[1] Art. 27.
[2] Art. 28.
[3] Art. 29.

El Ministerio Fiscal está representado en sus Secciones de lo contencioso por cualquiera de los Tenientes Fiscales de la Audiencia respectiva que para cada caso designe el Gobernador superior civil. Estos funcionarios no reciben para ejercer su oficio en los negocios contenciosos de la Administración, otras instrucciones que las que les comunica el mismo Gobernador ó el Jefe del ramo, contra cuya providencia se reclame [1].

El Real Decreto cuya doctrina he expuesto en este capítulo, ceñido á la organización y régimen de los Consejos de Administración de Ultramar, dejó para los otros de igual fecha, que á seguida he de examinar, ya el orden de los procedimientos en la vía contencioso-administrativa, ya los trámites para la decisión de las competencias y conflictos de atribuciones [2], y en los restantes artículos se ocupó de las presidencias del Consejo y de las Secciones; del Secretario general de aquél; del Ministerio Fiscal; de los Abogados y hasta de los Ujieres; adoptando las disposiciones generales y las transitorias que se consideraron oportunas para el planteamiento de aquellas reformas de Ultramar, las cuales ciertamente honran el glorioso nombre del invicto Duque de Tetuán que las refrendó como Ministro de Ultramar al mismo tiempo que de la Guerra, y á mi juicio revelan también la perspicaz inteligencia del eximio Sr. Posada Herrera, quien á la sazón estaba al frente del departamento de la Gobernación y era competentísimo en la ciencia de la Administración pública.

[1] Art. 30.
[2] Art. 32.

§ 3.º—*Procedimientos en los asuntos contenciosos de la Administración de Ultramar.*

En la memorable fecha de 4 de Julio de 1861 se publicó el Reglamento de procedimientos contencioso-administrativos de Cuba, Puerto-Rico y Filipinas, el cual indudablemente es el más importante para el asunto de la presente obra, de las cuatro en que se hizo la reforma debida al Ministerio O'Donnell; por lo tanto, voy á exponer la teoría procesal que contiene, con toda la debida extensión, y en la confianza de que en esa teoría está el molde para realizar las modificaciones que ha de tener para ser aplicada á Ultramar, la ley de 14 de Septiembre de 1888; así como en ésta creo ha debido influir en alguna parte aquella misma doctrina.

SECCIÓN PRIMERA

PREPARACIÓN DE LA VÍA CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

El que se considere agraviado en sus derechos por alguna providencia de la Administración que cause estado, según lo prevenido en el art. 26 del Real Decreto de la propia fecha de 4 de Julio de 1861, relativo á la organización y atribuciones de los Consejos de Administración de las provincias de Ultramar, deducirá demanda contra ella ante la Sección de lo contencioso del respectivo Consejo, dentro del término de noventa días en las provincias de América y de ciento veinte en las de Filipinas, á contar desde aquel en que se le hubiere hecho saber administrativamente la resolución objeto del recurso. Con esta demanda se acompañará copia

simple de ella y de los documentos que se presenten, autorizada por la misma parte con su firma. La referida demanda comprenderá numerados los puntos de hecho y de derecho y la designación del domicilio del actor para los efectos de las notificaciones sucesivas. Los plazos señalados para deducir aquélla se entenderán de seis meses, si el interesado se hallase en la Península, respecto á las provincias de América, y de un año respecto á las de Filipinas [1].

Son Autoridades administrativas para los efectos expresados: el Capitán general, el Comandante general de Marina del Apostadero y cualquier otra Autoridad superior que sea exclusivamente competente para entender y resolver en los asuntos declarados contenciosos por el Real Decreto expuesto en el capítulo anterior. La interposición de la demanda no suspende la ejecución de lo mandado; pero si en algún otro pudiera ésta producir perjuicios graves é irreparables al interesado, podrá suspenderse sin ulterior recurso, siempre que de ello no resulte inconveniente para los intereses de la Administración, á juicio de la Autoridad que hubiere dictado la providencia reclamada [2].

Presentada la demanda en la Sección, pedirá ésta el expediente administrativo al Gobernador superior civil, ó á la Autoridad de cuya providencia se trate por conducto de aquél, á fin de emitir su dictamen sobre la procedencia del recurso. Si la Sección opinase que no procede la vía contenciosa, extenderá su parecer motivado y lo comunicará á la parte para que en el término de diez días exponga por escrito lo que tuviere por conveniente; y en vista de ello, la Sección formulará su

[1] Art. 1.º del Reglamento de los procedimientos contencioso-administrativos de los Consejos de Ultramar de 4 de Julio de 1861.

[2] Artículos 2.º y 3.º

consulta definitiva y la remitirá con el expediente al Gobernador superior civil [1].

Cuando la improcedencia del recurso dependiere de la falta de providencia que cause estado, la Sección deberá consultar al mismo tiempo sobre la procedencia ó improcedencia de aquél, atendida la naturaleza del asunto; y si la misma improcedencia se fundare en no hallarse aún agotada la vía gubernativa, el Gobernador superior civil remitirá el expediente á quien corresponda examinar ó revisar la providencia para que así se verifique con devolución de aquél, ó resolverá directamente por sí, cuando á él tocase la decisión. Dictada ésta en los casos respectivos, resolverá el Gobernador superior civil, inmediatamente, sobre la procedencia é improcedencia de la vía contenciosa [2].

Si la Seccion hubiese informado la procedencia del recurso y el Gobernador superior civil no le comunica su decisión dentro del término de treinta días, se entenderá concedido aquél. Siempre que el Gobernador superior civil se conformare con la procedencia de la vía contenciosa, su resolución causará estado y será irrevocable. Cuando disintiere del dictamen de la Sección en sentido favorable ó adverso á la procedencia del recurso, remitirá el expediente á la resolución del Gobierno de S. M., la cual recaerá después de oir al Consejo de Estado [3].

Conformándose el Gobernador superior civil con la improcedencia del recurso, queda á la parte el de queja al Gobierno de S. M., y podrá deducirle en el término de veinte días ante dicho Gobernador, quien remitirá el expediente por el primer correo, y aquél resolverá lo

[1] Artículos 4.° y 5.°
[2] Art. 6.°
[3] Artículos 7.°, 8.° y 9.°

que, después de oir al Consejo de Estado, estime conveniente. Tanto esta resolución del Gobierno cuanto la del caso anterior, ó sea el de disentimiento, serán irrevocables [1].

Declarada definitivamente la procedencia del recurso contencioso-administrativo, el Gobernador superior civil devolverá el expediente á la Sección para la sustanciación oportuna, designando al mismo tiempo el Teniente Fiscal de la Real Audiencia que haya de representar á la Administración. Del propio modo devolverá el expediente y hará la designación expresada, á excitación del Presidente de la Sección de lo contencioso, cuando hubiere dejado de dictar la resolución dentro de los treinta días [2].

SECCIÓN II

DEL PROCEDIMIENTO CON PARTES PRESENTES

Autorizada la vía contenciosa y devuelto el expediente á la Sección, ésta mandará poner de manifiesto las actuaciones al demandante por término de diez días, á fin de que en su vista pueda ampliar, declarar ó modificar en cuanto proceda, su demanda. Si ésta versare sobre negocio en que dicha Sección no dispense del ministerio de Letrado, y no estuviere suscrita por alguno de los de la capital, deberá la parte apoderar al que haya de representarla en el resto del juicio, en el término de ocho días. La contestación será articulada y documentada como la demanda. Las partes deberán comunicarse entre sí copias de todos los escritos y do-

[1] Artículos 10 y 11.
[2] Art. 12.

cumentos que presentaren, á excepción de la demanda, y no tendrán curso ninguno de aquéllos si no consta á su pie el recibo de dichas copias firmado por la parte contraria [1].

Con la demanda y contestación se dará cuenta á la Sección de lo contencioso, y sólo cuando posteriormente á su presentación hubieren aparecido hechos ó documentos desconocidos hasta entonces, podrá la Sección admitir otro escrito á cada parte, otorgándoles respectivamente el término de seis días para presentarlos. Con los escritos de cada uno de estos casos, es decir, los dos ó los cuatro, según haya sólo demanda y contestación, ó también réplica y dúplica, se habrá el negocio por concluso para la vista [2].

Las citaciones y emplazamientos se harán: 1.° por cédula; 2.° por despacho; 3.° por medio de anuncios en el periódico oficial. Se harán las citaciones por cédula cuando la persona citada ó emplazada sea vecina de la capital. La cédula se extenderá por la Secretaría y deberá contener: 1.° el nombre, apellido, profesión y domicilio del citante y del citado; 2.° la solicitud que haya hecho el primero; 3.° la providencia que haya recaído; 4.° el nombre y apellido del Ujier encargado de entregarla; 5.° el término dentro del cual deberá usar el citado del derecho que en virtud de ella pueda ejercitar. Se entregará la cédula al Ujier y se autorizará con la firma del Secretario. El Ujier sacará de la cédula original tantas copias simples como fueren las personas citadas ó emplazadas, y si al notificar á éstas no las encontrare después de haberse presentado tres veces en su domicilio, dejará la copia de la cédula á su mujer, familiares, personas que con ellas vivieren, ó en su de-

[1] Artículos 13 y 14.
[2] Art. 15.

fecto, al vecino más inmediato, para que la hagan llegar á manos del citado. En la cédula original que el Ujier ha de devolver á la Secretaría y unirse á los autos, se extenderá el recibo de la copia simple por la persona á quien se hubiere entregado y dos testigos, que firmarán asimismo si supieren, ó lo verificarán unos por otros, ó cualquiera testigo á su ruego, en caso contrario [1].

Por medio de despacho serán citados y emplazados los que estuvieren ausentes de la capital. En él se insertarán la solicitud ó escrito que la motive, la providencia que hubiere recaído, el plazo que para usar de su derecho se conceda al citado y la forma en que deba verificarlo. Cuando el citado ó emplazado tuviere su domicilio fuera de la provincia respectiva, se dirigirá el despacho al Alcalde mayor ó Juez del distrito en que residiere, siempre por conducto del Regente de la Audiencia del territorio, y si residiere en el extranjero, por conducto del Ministerio de Estado, al punto donde se hallare [2].

Por anuncio en el periódico oficial se verificará la citación ó emplazamiento cuando se ignore el paradero de la persona á quien se cita ó emplaza, y en el anuncio se insertará lo que queda dicho respecto á la citación por despacho [3].

Las excepciones dilatorias se interpondrán antes de contestar y se resolverán por el Tribunal contencioso sin más trámites que el escrito en que se deduzcan y su contestación, la cual deberá evacuarse en el término de seis días; cuyas excepciones son las siguientes: 1.ª falta de personalidad en el actor ó en el Abogado para com-

[1] Artículos 16, 17 y 18.
[2] Artículos 19 y 20.
[3] Art. 21.

parecer en juicio; 2.ª litispendencia; 3.ª fianza de arraigo. Ésta podrá exigirla el demandado cuando el actor sea transeunte ó extranjero no domiciliado, quedando en tal caso excusado aquél de contestar á la demanda mientras éste no dé fianza de pagar las costas y los gastos y perjuicios que ocasione el proceso, ó no deposite la suma equivalente [1].

Habrá lugar á prueba siempre que á juicio de la Sección de lo contencioso, haya hechos pertinentes que justificar. Así las partes como el Ministerio Fiscal, solicitarán la prueba en un otrosí de los escritos de demanda y contestación. Las pruebas que hayan de practicarse en las capitales, se delegarán en cualquiera de los Consejeros de la Sección de lo contencioso; y fuera de las capitales se someterán á los Alcaldes mayores de los distritos respectivos, los cuales deberán ajustarse en su práctica á lo prescrito en el Reglamento de procedimientos contencioso-administrativos de Ultramar y en el de lo contencioso del Consejo de Estado [2].

Puede hacerse la prueba por medio de posiciones, testigos, comprobación de documentos presentados, inspección ocular ó cualquiera otra diligencia conducente al descubrimiento de la verdad. El término de prueba se fijará por el Tribunal contencioso-administrativo, según fueren la naturaleza y circunstancias de ella. Evacuadas las pruebas y agregadas al proceso, se habrá el pleito por concluso y permanecerá en la Secretaría durante quince días, á fin de que las partes ó sus Abogados puedan tomar la instrucción necesaria para informar en la vista [3].

[1] Artículos 22 y 23.
[2] Artículos 25 y 26.
[3] Artículos 27, 28 y 29.

SECCIÓN III

DEL PROCEDIMIENTO EN REBELDÍA

No compareciendo un litigante citado y emplazado, ó no contestando á la demanda, se fallará el proceso en rebeldía. Acusada ésta, el actor obtendrá lo que pidiere en cuanto no fuere injusto. Si el actor no hubiere comparecido en forma después de autorizada la vía contenciosa, será absuelto el demandado. Para mejor proveer en rebeldía podrá practicarse prueba de oficio, no siendo testifical [1].

Si la cédula de emplazamiento resultare nula, no se declarará la rebeldía contra el demandado, y se le mandará emplazar de nuevo. Cuando por fuerza mayor notoria no pudiere alguna de las partes comparecer en el término del emplazamiento, se suspenderá la declaración de rebeldía y podrá decretarse nuevo emplazamiento. Si fundándose la demanda en un mismo título y teniendo el propio objeto contra diferentes personas, incurren las unas en rebeldía y las otras no, podrá el Tribunal suspender su decisión hasta pronunciar la definitiva respecto á todos los demandados [2].

La sentencia en rebeldía se notificará por medio de anuncio en el periódico oficial y de éste se agregará un ejemplar al proceso. El contumaz no tendrá contra ella otro recurso que el de rescisión por nulidad de la cédula de emplazamiento, ó por fuerza mayor notoria que le hubiera impedido comparecer en el término de aquél; cuyo recurso será objeto de un juicio previo especial [3].

[1] Artículos 30, 31 y 32.
[2] Artículos 33, 34 y 35.
[3] Artículos 36 y 37.

SECCION IV

DE LAS PROVIDENCIAS DE SUSTANCIACIÓN Y DE LA VISTA Y FALLO DE LOS NEGOCIOS

Los autos de mera sustanciación serán dados por el Presidente de la Sección de lo contencioso, aun en los días y horas en que ésta no funcione. Las providencias interlocutorias corresponden al Tribunal, que deberá darlas en el término de seis días. Dicho Tribunal fundará todas sus resoluciones definitivas, y también las interlocutorias por las cuales conceda ó deniegue la reposición de alguna providencia [1].

Las sentencias definitivas se dictarán después de la vista pública del proceso. El Ponente propondrá y extenderá las providencias interlocutorias y definitivas, y después de debatido el asunto en el Tribunal, se procederá á la votación, comenzando por el Ponente y terminando por el Presidente de aquél. No podrá el Fiscal estar presente á las deliberaciones ni á las votaciones. El fallo se dictará dentro de diez días después de la vista definitiva del pleito, y se firmará y publicará en las veinticuatro horas después de haberse acordado [2].

SECCIÓN V

RECURSOS CONTRA LOS AUTOS Y SENTENCIAS DE LOS TRIBUNALES CONTENCIOSO-ADMIMISTRATIVOS DE ULTRAMAR

Contra los autos interlocutorios podrá interponerse el recurso de reposición dentro de tres días contados desde la notificación. La reposición se decidirá con cédula pre-

[1] Artículos 38 y 39.
[2] Artículos 40 y 41.

via de emplazamiento y un solo traslado por otros tres días, y de la providencia que recaiga no podrá pedirse nueva reposición [1].

De las sentencias definitivas habrá lugar al recurso de aclaración cuando su parte dispositiva sea ambigua ú oscura en sus cláusulas. Este recurso se interpondrá en el término de cinco días contados desde la notificación. La demanda sobre aclaración se introducirá por cédula de emplazamiento pena de nulidad, y se instruirá por los mismos trámites que otra demanda cualquiera; pero no suspenderán la ejecución de la sentencia, si bien el Tribunal, atendidas las circunstancias del caso, podrá sobreseer en la ejecución bajo fianza [2].

No procede la aclaración: 1.º contra la sentencia definitiva sobre la cual se hubiere interpuesto una vez este recurso; 2.º contra la definitiva misma de aclaración. Si el Tribunal la estimare procedente, admitirá el recurso y aclarará la duda ú oscuridad que ofrezca la sentencia, sin variar en el fondo sus disposiciones. Las decisiones de dicho recurso se tomarán en la forma prevenida para las resoluciones finales [3].

SECCIÓN VI

CONTINUACIÓN DE LA QUE PRECEDE.—RECURSOS DE RESCISIÓN, APELACIÓN Y NULIDAD

El recurso de rescisión se interpondrá por el condenado en rebeldía, dentro de quince días contados desde que se hubiere hecho la notificación por medio de anuncio en el periódico oficial. Aun después de este plazo podrá pedir la rescisión si acredita que fué imposible

[1] Artículos 42 y 43.
[2] Artículos 44, 45, 46 y 47
[3] Artículos 48, 49 y 50.

que tuviera noticia de la demanda ni de la sentencia, ó lo fué asimismo que la intentara por ausencia, enfermedad grave ú otro motivo semejante. Transcurrido aquel plazo y quince días después de haber cesado el impedimento, no se admitirá el recurso, ni tampoco en caso alguno, pasado un año desde la ejecución de la sentencia dictada en las provincias de América, ó dos si lo hubiese sido en Filipinas [1].

El recurso de rescisión se comunicará, pena de nulidad, por cédula de emplazamiento, en la cual se fije para comparecer el término de seis días. Deducido en forma, suspenderá la ejecución de la sentencia en rebeldía, á no ser que al dictarse hubiese sido ordenada sin perjuicio del recurso, con fianza ó sin ella. En el caso del art. 52 no se suspenderá la ejecución de la sentencia dictada en rebeldía contra el ignorante ó impedido, si no se mandare así al admitir el recurso de rescisión [2].

Rescindido el fallo, continuará la actuación desde el trámite en que se hallaba antes del incidente de rebeldía. La sentencia dictada sobre el recurso de rescisión, cuando unos demandados incurran en rebeldía y otros no, aprovechará á las partes condenadas en juicio contradictorio en los dos casos siguientes: 1.º Si dicha sentencia descansare en fundamentos comunes pero desconocidos á dichas partes, ó cuya prueba haya dependido de los contumaces; 2.º si la condena fuere indivisible. Condenada una parte por segunda vez en rebeldía, no podrá deducir el recurso de rescisión en el mismo negocio [3].

De las sentencias definitivas que dicten los Tribunales contencioso-administrativos podrá apelarse para ante

[1] Artículos 51, 52 y 53.
[2] Artículos 55 y 56.
[3] Artículos 57, 58 y 59.

el Consejo de Estado en todos los casos en que el interés del litigio pueda apreciarse y su cuantía sea de mil pesos al menos. La apelación deberá interponerse dentro del término de diez días contados desde aquel en que se hiciere saber aquélla á los interesados. Podrá también interponerse contra la referida sentencia definitiva en asuntos de mayor cuantía, superior á mil pesos, el recurso de nulidad juntamente con el de apelación. Contra los fallos en pleitos de menor cuantía procederá únicamente el indicado recurso de nulidad, en el mismo término de diez días desde la notificación [1].

Para que se estime procedente el recurso de nulidad en los casos de los artículos anteriores, deberá concurrir alguna de las circunstancias siguientes: 1.ª que la sentencia no se haya dictado por el número de votos necesario para formarla; 2.ª que sea contraria en su tenor al texto expreso de las leyes, decretos y órdenes vigentes; 3.ª que alguna de las partes careciere de poder bastante ó de capacidad para litigar; 4.ª que no hubiere sido emplazada en tiempo y forma; 5.ª que no hubiere sido citada para prueba ó sentencia; 6.ª que se hubiere denegado la prueba necesaria para dictar la definitiva. No procede el recurso de nulidad por las causas tercera, cuarta, quinta y sexta si no se ha reclamado en primera instancia en tiempo y forma contra el defecto cometido [2].

De la providencia en que se declare que no es admisible el recurso de nulidad podrá apelarse para ante el Consejo de Estado dentro del término de diez días contados desde la notificación de dicha providencia. El Tribunal admitirá siempre en estos casos la apelación y remitirá los autos citadas y emplazadas las partes. Remitidos, el Consejo de Estado procederá á su sustanciación

[1] Artículos 60, 61 y 62.
[2] Artículos 63 y 64.

y fallo como en las demás apelaciones que por la ley le están cometidas. El término sin embargo para mejorar ante el mismo Consejo así las apelaciones como los recursos de nulidad, será el de seis meses para las provincias de América y de un año para las de Filipinas, á contar desde el día en que se hubiere notificado su admisión [1].

En lo que no fuere contrario á las anteriores reglas procesales se observará respecto de los asuntos de Ultramar por los Consejos de Cuba, Puerto-Rico y Filipinas el sistema de procedimientos del Consejo de Estado [2].

CAPÍTULO III

REAL DECRETO DE 4 DE JULIO DE 1861 SOBRE LAS COMPETENCIAS Y CONFLICTOS DE JURISDICCIÓN EN ULTRAMAR

Los Gobernadores superiores civiles de las provincias de Ultramar son las únicas Autoridades que podrán promover competencias de jurisdicción y atribuciones y solamente las suscitarán en aquellos asuntos cuyo conocimiento corresponda á la Administración general. Los Capitanes generales, los Comandantes generales de marina de los Apostaderos y demás Autoridades superiores se limitarán á dar conocimiento á dichos Gobernadores cuando conceptuaren invadidas sus atribuciones en materia administrativa por los procedimientos de los Tribunales ó Juzgados. La Autoridad judicial no podrá provocar contiendas de competencias de atribuciones á la Administración, ni admitir interdictos posesorios contra las decisiones dictadas por las Autoridades ó Corporaciones administrativas. Podrá sin embargo elevar al

[1] Artículos 65 y 66.

[2] Art. 67.

Gobierno de S. M. los recursos de abuso de poder ó de incompetencia comprendidos en el art. 45, § 10 de la ley orgánica del Consejo de Estado [1]. El artículo de la ley orgánica de este alto Cuerpo, que se cita, dice: que será oído necesariamente y en pleno sobre los recursos de abuso de poder ó de incompetencia que eleven al Gobierno las Autoridades del orden judicial contra las resoluciones administrativas.

Las partes interesadas podrán deducir ante la Administración las declinatorias que juzgaren procedentes; cuyos recursos propondrán ante las Autoridades administrativas que entiendan en los asuntos. Éstas, una vez intentados aquéllos, suspenderán todo procedimiento y los elevarán dentro de ocho días al Gobernador superior civil respectivo, remitiendo el expediente con su informe. El Gobernador oirá siempre sobre estos asuntos á la Sección de lo contencioso del Consejo de Administración, la cual evacuará la consulta en igual término de ocho días, y dentro de otro plazo idéntico adoptará el referido Gobernador superior civil la resolución que estime procedente. Si ésta fuere conforme con el parecer de dicha Sección, causará estado, y si no, se remitirá el expediente al Gobierno de S. M. para que adopte la decisión que corresponda [2].

Los Gobernadores superiores civiles no podrán suscitar contienda de competencia: 1.° en los juicios criminales, á no ser que el castigo del delito ó falta haya sido reservado por las leyes ó disposiciones emanadas del Gobierno ó aprobadas por él, á los funcionarios de la Administración; ó cuando en virtud de dichas disposiciones deba decidir la Autoridad administrativa alguna

[1] Artículos 1.° y 2.° del Real Decreto de 4 de Julio de 1881 sobre competencia de jurisdicción y atribuciones en Ultramar.

[2] Artículos 3.°, 4.° y 5.°

cuestión previa de la cual dependa el fallo que los Tribunales hayan de pronunciar; 2.º en los juicios de conciliación; 3.º en los pleitos fenecidos por sentencia ejecutoriada; aunque sí podrá provocarse el conflicto cuando la cuestión versare solamente acerca del cumplimiento ó aplicación de una ejecutoria, si dicho cumplimiento ó aplicación fuere de la competencia administrativa [1].

Así las Reales Audiencias, oído el Ministerio Fiscal, como las Autoridades administrativas, se declararán incompetentes, aunque no intervenga reclamación de Autoridad extraña, siempre que se someta á su decisión algún negocio cuyo conocimiento no les pertenezca. Los Juzgados ordinarios y especiales, y los demás agentes de la Administración, cuando creyeren llegado este caso, consultarán respectivamente con la Real Audiencia ó con dichas Autoridades superiores, y obrarán en el sentido que les ordenen [2].

Los funcionarios del Ministerio Fiscal en sus diversos grados, así en la jurisdicción ordinaria como en las especiales, deberán siempre que estimen que el conocimiento de algún asunto pendiente ante el Juzgado á que estén asignados corresponde á la Administración, dar aviso á los Gobernadores superiores respectivos, con expresión de las razones en que se apoyen [3].

Los Gobernadores superiores civiles dirigirán siempre sus requerimientos en forma de oficio, fundándoles y citando la disposición ó principio que en su concepto les atribuya el conocimiento del asunto de que se trate. Siempre que la competencia hubiere sido provocada por una Autoridad administrativa no facultada para suscitarla por sí, la judicial se limitará á rechazarla por medio de un oficio dirigido al requirente dentro del término de ocho días [1].

[1] Art. 6.º
[2] Art. 7.º
[3] Art. 8.º

Si se provocase competencia sobre alguno de los asuntos excluídos, de los cuales hice mención en su lugar, ó el requerimiento de inhibición fuere no dirigido en debida forma, ó fuera de los plazos prevenidos, la Autoridad judicial sustanciará el conflicto hasta declararse competente ó incompetente, consignando en el auto las infracciones ú omisiones cometidas; y si un Tribunal ó Juzgado requiriese de inhibición á la Autoridad administrativa contra las disposiciones reglamentarias, se limitará la última á rechazarla por medio de un oficio dirigido en el término de ocho días al requirente. Lo dispuesto acerca de infracciones cometidas en el procedimiento relativo á las contiendas de competencia por la Administración, es aplicable á la Autoridad judicial que en aquéllas incurriere, y lo tendrán presente los Gobernadores superiores civiles, para cumplirlo [2].

El Tribunal ó Juzgado requerido de inhibición suspenderá todo procedimiento mientras no se termine la contienda por desistimiento del requirente ó por decisión definitiva, pena de nulidad de cuanto después se obrare y del pago de las costas causadas por las diligencias practicadas desde aquel momento, sin perjuicio de cualquier otra responsabilidad civil ó penal en que incurriere. Acto continuo acusará el recibo del oficio al Gobernador superior civil y comunicará los autos al Ministerio Fiscal y á las partes por término de ocho días respectivamente; y con lo que expongan, dictará providencia motivada dentro del plazo de diez días, declarándose

[1] Artículos 9 y 10.
[2] Artículos 11 y 12.

competente ó incompetente. La declaración de incompetencia será irrevocable [1].

El Juez que se inhibiere remitirá los autos dentro de ocho días al Gobernador superior civil, haciendo poner al Escribano actuario en un libro destinado al efecto, extracto de aquéllos y certificación de la remesa. El Gobernador acusará el recibo y continuará en los mismos autos el conocimiento del asunto. Cuando, por el contrario, el Juez se hubiera declarado competente, el Gobernador superior civil remitirá las actuaciones á la Sección de lo contencioso del Consejo de Administración, la cual dará su dictamen sobre el caso en el término de ocho días y en otro igual resolverá dicha Autoridad lo que estime procedente [2].

Si el Gobernador superior civil, conformándose con el dictamen de dicha Sección, desistiere de la competencia, devolverá los autos el Juez; cuya jurisdicción quedará expedita sin más trámites. Pero cuando insistiere en considerarse competente, de conformidad también con el parecer de la Sección de lo contencioso, causará estado su providencia, y la decisión motivada deberá publicarse en el periódico oficial dentro del plazo de quince días [3].

Cuando el Gobernador superior civil disintiera del dictamen de la Sección de lo contencioso, respecto á su competencia é incompetencia, remitirá el asunto por el primer correo al Gobierno Supremo, el cual dictará la resolución que corresponda. Ésta, como asimismo sucede en los recursos de abuso de poder, se adoptará por el Ministerio de Ultramar, oyendo previamente al Consejo de Estado, con arreglo al art. 45 y al § 1.° del 52 de la

[1] Artículos 13 y 14 y primer párrafo del 15.
[2] Párrafo 2.° del 15, y artículos 16 y 17.
[3] Art. 18.

ley orgánica de este alto Cuerpo [1]. Aquel, según queda expuesto en otro lugar, dice que el Consejo de Estado será oído necesariamente y en pleno sobre las competencias positivas ó negativas de jurisdicción y atribuciones entre las Autoridades judiciales y administrativas; y el indicado § 1.° del art. 52 dispone que la Sección de Estado y Gracia y Justicia despachará, entre otros, los negocios relativos á competencias de jurisdicción, recursos de abuso de poder ó de incompetencia, elevados por las Autoridades judiciales contra la Administración.

Cuando la resolución hubiere de afectar al Ministerio de la Guerra ó al de Marina, el Consejo de Estado dirigirá á éstos respectivamente copia literal de su consulta, para que se conforme ó no con ella, manifestándolo así al de Ultramar en el término de veinte días. Transcurrido éste, sin haber mostrado disentimiento, se adoptará por el Ministerio de Ultramar la resolución que corresponda dentro del plazo de otros diez días; en el caso contrario, se someterá el asunto al Consejo de Ministros cuya decisión ha de recaer en el término de veinte días, con la preparación del expediente por la Subsecretaría de la Presidencia de aquél, de que oportunamente hube de ocuparme al dar cuenta de un Real Decreto recientemente publicado, á virtud de la novísima ley de 14 de Septiembre de 1888 [2].

La decisión que se adopte por el Ministerio de Ultramar, ó que en su caso se acuerde en Consejo de Ministros, se expedirá por aquel departamento, será motivada y en forma de Real Decreto, se publicará en la *Gaceta de Madrid* y se dirigirá al Gobernador superior civil á que corresponda, por el primer correo posterior al plazo referido. El Gobernador la hará insertar en el pe-

[1] Artículos 19 y 20.
[2] Artículos 21 y 22.

riódico oficial y la comunicará á los contendientes dentro de quince días contados desde la fecha de su recibo [1].

Así la decisión de competencia que adopte el Gobierno de S. M. como la dictada en su caso por el Gobernador superior civil, será irrevocable y no podrá intentarse de nuevo la contienda en el mismo asunto [2].

Cuando llegare el caso de haberse inhibido sucesivamente de conocer en un negocio, la Autoridad administrativa y la judicial, podrán las partes acudir al Gobernador superior civil en solicitud de que defina á cuál de ellas corresponde el conocimiento de aquél. El Gobernador reclamará todas las actuaciones y las remitirá á la Sección de lo contencioso del Consejo de Administración, observándose lo que dejo dicho de que la Sección dará su dictamen sobre el caso en el término de ocho días, y en otro igual resolverá la indicada Autoridad lo que estime procedente. Será irrevocable la que adopte de conformidad con el parecer de la Sección, y si no hubiere aquélla, el Gobernador superior civil remitirá las actuaciones al Gobierno de S. M. por el primer correo para que se determine lo conveniente, bien por el Ministerio de Ultramar oyendo antes al Consejo de Estado, bien por el de Ministros cuando no hubiere conformidad entre los Ministerios á que afectare la resolución. Ésta, ya sea dictada por el Gobierno de S. M., ya por el Gobernador superior civil en su caso, se publicará en el periódico oficial, remitiéndose las diligencias incoadas ante las Autoridades que entendieron en el asunto, á aquella á quien se hubiere declarado competente para que le sustancie y determine. Dichas resoluciones serán irrevocables y producirán los mismos

[1] Artículos 23 y 24.
[2] Art. 25.

efectos que las recaídas en los conflictos positivos de atribuciones ó jurisdicción, siendo también como en éstos improrrogables los términos señalados para las competencias negativas [1].

CAPÍTULO IV

CONSIDERACIONES GENERALES ACERCA DE LOS PROCEDIMIENTOS CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVOS EN CUBA, PUERTO-RICO Y FILIPINAS

Está dicho en la ley de 14 de Septiembre de 1888, que la misma es aplicable á las provincias de Cuba, Puerto-Rico y Filipinas; para lo cual el Gobierno dictará las disposiciones que exija su planteamiento en virtud de la especial organización de aquellas provincias [2].

No es dudoso que la reforma será llevada, y acaso en breve, á Ultramar; pero surgen las siguientes cuestiones, las cuales no creo inútil exponer para ilustrar este punto esencialísimo del derecho procesal de la Administración en aquellos países. En primer lugar, ¿cómo podrá conciliarse la citada ley, que descansa en el principio de abolición de la jurisdicción retenida y establecimiento de la delegada, con la especial organización administrativa de nuestras posesiones de América y el archipiélago filipino? En segundo lugar, ¿habrán de seguir teniendo los Consejos de Ultramar atribuciones superiores, por no decir supremas, en muchos casos; cesarán en absoluto respecto de las Secciones de lo contencioso; quedarán éstas solamente como Tribunales provinciales, ó se adoptará por último con relación á

[1] Artículos 26, 27, 28, 29, 30 y 31.
[2] Quinta disposición transitoria.

ellos un sistema semejante al de la Península? Y en tercer lugar, ¿modificados, y quizá suprimidos, los Tribunales de lo contencioso-administrativo que existen hoy en Ultramar, ó sean las Secciones de lo contencioso de los enunciados Consejos de Administración, subsistirán los mismos en la parte meramente consultiva, conservándose sus Secciones de Hacienda y Gobernación?

Para resolver las tres cuestiones indicadas, estimo de absoluta necesidad inspirarse en el sentido leal y sinceramente asimilista que informó las importantes reformas del Gabinete O'Donnell en 1861, y prescindir completamente, ya de las exageraciones autonomistas y ya también del identismo, que no pasa, en mi concepto, de ser una bella quimera, como ideal naturalmente irrealizable.

La escuela identista—empezando por ella, en orden inverso al de la anterior enumeración de las tres que existen con respecto á la Administración oceánica ó ultramarina—quisiera que de un modo total fuesen las de América y Filipinas provincias españolas, enteramente iguales á las de la Península é islas adyacentes; pero esta aspiración, patriótica en cuanto nace de un deseo noble y legítimo de igualdad entre todos los españoles, es el producto, si no del desconocimiento, del momentáneo olvido de las diferencias esenciales que hay entre América y Filipinas por un lado, y la Península con sus islas Canarias y Baleares por otro; diferencias que, por lo mismo que son hijas de la naturaleza de las cosas, no está en la mano de los hombres borrar según su voluntad ó capricho.

Ya sé yo que se tiene por arcaico, y hasta inadmisible y erróneo, el nombre de *colonias* que por espacio de mucho tiempo se ha dado á las que se denominan *provincias* españolas de Ultramar, las cuales, tal vez, en rigor no pueden ser así consideradas, y por eso prefiero la frase de *posesiones españolas* oceánicas ó ultramarinas, y principalmente de América y el archipiélago filipino. Claro es que el régimen colonial, en cuanto representaba explotación de las colonias por la metrópoli, no existe, ni podemos desear que directa ni oblicuamente sea restablecido. Mas, prescindiendo de ese régimen de explotación, que hizo decir al sabio historiador de la Economía política Mr. Blanqui, que «las colonias eran para España una gallina de los huevos de oro y Carlos V la mató haciendo abrir sus entrañas para sorprender en ellas aquel tesoro que parecía inagotable y codiciaba obtener en un solo momento», es evidente que las condiciones peculiares de aquellos lejanos territorios, y la primera de ellas la gran distancia á que están situados de la Península, impiden su completa identificación con ésta en el orden administrativo, que es el de que me ocupo y al cual debo contraerme. Así, el identismo está desautorizado por nuestra misma ley fundamental, porque la Constitución de 1876, en su artículo 89, dice lo siguiente: «Las provincias de Ultramar serán gobernadas por leyes especiales; pero el Gobierno queda autorizado para aplicar á las mismas, con las modificaciones que juzgue convenientes y dando cuenta á las Cortes, las leyes promulgadas ó que se promulguen para la Península.»

No era, pues, necesario decir, como se ha dicho en la de 14 de Septiembre de 1888, que ésta es aplicable á las provincias de Cuba, Puerto-Rico y Filipinas, para que el Gobierno la llevase á ellas con las convenientes modificaciones, á no ser que semejante disposición, ó sea la quinta de las transitorias, encierre los dos pensamientos de no dejar este punto al juicio del Poder ejecutivo, mediante que desde luego se le impone que,

considerándola aplicable á dichas posesiones españolas, adopte las medidas que su planteamiento exige en virtud de la especial organización de aquéllas, y también de que se considere innecesario el dar cuenta á las Cortes del referido planteamiento, supuesto que ya ellas lo han acordado; si bien creo yo que de todas maneras habrá que darla de las disposiciones que al efecto se dicten.

Desechado el principio del identismo administrativo de nuestras posesiones de Ultramar con la Península, como contrario á la naturaleza de las cosas y al precepto de la Constitución, aun hay otro más radical y es el del autonomismo; del cual es menester ocuparse con un total desapasionamiento, por la misma razón de que, con error ó malicia, suele confundírsele con el separatismo y tacharse á sus adeptos de filibusteros enemigos de la integridad de la patria y algo así como cantonales que propenden á que, por la división, se vaya á la pérdida de esa hermosa parte del territorio nacional, cuya unidad constituye uno de los dogmas del verdadero españolismo.

No soy yo de los que creen que la autonomía de nuestras posesiones de Ultramar significa la separación de éstas de su antigua metrópoli; de ningún modo puede ser ese el ideal de los partidarios de dicha escuela. Limítanse éstos realmente á la administración autónoma de Cuba, Puerto-Rico y Filipinas, y conceptúan que la misma es conciliable con la unidad política, para que la integridad de la patria sea, como debe ser, un hecho fuera de toda discusión. Uno de los cubanos más amantes de su país, el cual dignamente tiene asiento en la alta Cámara [1], expone con toda sinceridad su patriótico pensamiento, aunque sin tratar á fondo esta cues-

[1] Excmo. Sr. D. José Ramón de Betancourt.

tión, porque no era ese su propósito en el libro á que aludo, esencialmente literario, no político [1]. Hace constar que otro eminente hombre público [2] fué de los primeros en plantear en las Cortes Constituyentes de 1869 el problema autonómico para el régimen de las Antillas; y remontándose á la época en que el mismo señor Betancourt era estudiante, de la Facultad de Derecho en la Universidad de la Habana, cita una cláusula del testamento de la gran reina Doña Isabel la Católica, la cual después recordó en Granada al visitar en 1882 la Real Capilla, con el objeto de contraponer los nobilísimos deseos de aquella reina insigne, á los desmanes del régimen colonial [3]. Del propio modo, menciona las conferencias tenidas en la cátedra de Derecho público y administrativo, en que él y algunos de sus condiscípulos decían: «Si todos somos españoles ¿por qué no rigen aquí las mismas leyes que en España?» Y aun solían extralimitarse recordando ya una de las *Leyes de Indias* referente á Méjico, ya otra relativa al Cuzco, en las cuales háblase del voto de las ciudades y villas de la nueva España, en los Congresos ó Cortes [4]. La intención de todas estas citas eran, más bien que obtener lo que actualmente las Antillas tienen, ó sea, el derecho de enviar sus representantes lo mismo al Senado que al Congreso, pedir la autonomía administrativa,

[1] *Prosa de mis versos.*

[2] Excmo. Sr. D. Servando Ruiz Gómez.

[3] «Suplico al Rey mi señor muy afectuosamente y encargo y mando á la Princesa mi hija, que pongan mucha diligencia y no consientan ni den lugar á que los indios vecinos y moradores de las dichas islas y tierras firmes ganadas y por ganar, reciban agravio alguno en sus personas y bienes, mas manden que sean bien y justamente tratados, y si algún agravio han recibido lo remedien y provean de manera que no exceda cosa alguna lo que por las letras apostólicas de la dicha concesión nos es inyungido y mandado.»

[4] Leyes 2.ª y 4.ª, título VIII, libro IV del Código.

nunca en el sentido, creo yo, de absoluta independencia, que pudiera ir á parar en separación ó emancipación, sino sencillamente en el de que se practicara con verdadera sinceridad el sistema descentralizador, extirpándose hasta los últimos gérmenes del colonial, con su inicua explotación y sangrienta tiranía. Y como en este concepto existe ya la autonomía administrativa compatible con la especialidad que la Constitución requiere en la legislación de Ultramar, nacida de las peculiares condiciones de aquellos lejanos territorios, y además están llevándose á las Antillas y aun á Filipinas las leyes principales que se publican en España, y obligan, tanto á los peninsulares que aquí residen, como á los que allá se encuentran y á los mismos insulares, resulta que el autonomismo no tiene hoy razón de ser, y lo único justo y práctico es el asimilismo de que se hablaba por el Ministerio O'Donnell, y verosímilmente por el Sr. Posada Herrera, en el preámbulo de los decretos de 4 de Julio de 1861, que he citado en otro lugar de esta obra, al consignarse por aquel Gabinete que los esfuerzos nunca interrumpidos del Gobierno han sido encaminados á implantar en las provincias de allende el Océano las innovaciones cuya bondad había sido comprobada por la experiencia en la Península; si bien modificándolas, cuando lo han hecho conveniente ó necesario circunstancias de localidad, que no pueden jamás olvidarse sin exponer al país donde existen á lamentables trastornos.

Hecho notar al principio de este capítulo que en la quinta disposición transitoria de la ley de 14 de Septiembre de 1888 se declara que la misma ley es aplicable á las provincias de Cuba, Puerto-Rico y Filipinas, y desde luego se impone la necesidad de su planteamiento, dictándose las reglas que éste exige por virtud

de la organización propia de aquellas posesiones, procede examinar cómo podrán conciliarse unas reglas que descansan en el principio de abolición de la jurisdicción retenida y establecimiento de la delegada, con el orden administrativo peculiar de dichos remotos países, los cuales aunque son parte integrante de la nación española, tienen su modo de ser en algo diferente al general de ésta; tienen asimismo su propia fisonomía y tienen por último más necesidad que las provincias peninsulares de la acción del Gobierno, representado allí por Autoridades investidas de grandes atribuciones.

Mas creo yo que el problema se debe plantear de otro modo, distinguiendo lo que las condiciones peculiares de América, y en mayor grado las de Filipinas, exigen con respecto á las funciones activas y verdaderamente de gobierno, y lo que demandan relativamente á las de administración del Poder ejecutivo, las cuales son las únicas que pueden prestar margen á la jurisdicción contencioso-administrativa, lo propio allende que aquende el Océano. Claro está que la ley de 14 de Septiembre de 1888, nada tiene que ver con el ejercicio de la potestad discrecional, y por lo tanto en esta parte no hay, ni era posible, alteración alguna del fundamental principio que antes he recordado, es decir, que las provincias de Ultramar serán gobernadas por leyes especiales; acerca de lo cual, y también de las medidas de gobierno que puedan ser necesarias y oportunas para el de aquellas posesiones, continúa todo en el mismo ser y estado que tenía antes de la reforma hecha en el ejercicio de la jurisdicción contencioso-adminstrativa y el cambio de la retenida por la delegada. Pues bien; esta esencialísima variación en lo que á la justicia administrativa concierne, no estimo que sea difícil de aplicar á Cuba, Puerto-Rico y Filipinas, porque allí podrán

nunca en el sentido, creo yo, de absoluta independencia, que pudiera ir á parar en separación ó emancipación, sino sencillamente en el de que se practicara con verdadera sinceridad el sistema descentralizador, extirpándose hasta los últimos gérmenes del colonial, con su inicua explotación y sangrienta tiranía. Y como en este concepto existe ya la autonomía administrativa compatible con la especialidad que la Constitución requiere en la legislación de Ultramar, nacida de las peculiares condiciones de aquellos lejanos territorios, y además están llevándose á las Antillas y aun á Filipinas las leyes principales que se publican en España, y obligan, tanto á los peninsulares que aquí residen, como á los que allá se encuentran y á los mismos insulares, resulta que el autonomismo no tiene hoy razón de ser, y lo único justo y práctico es el asimilismo de que se hablaba por el Ministerio O'Donnell, y verosímilmente por el Sr. Posada Herrera, en el preámbulo de los decretos de 4 de Julio de 1861, que he citado en otro lugar de esta obra, al consignarse por aquel Gabinete que los esfuerzos nunca interrumpidos del Gobierno han sido encaminados á implantar en las provincias de allende el Océano las innovaciones cuya bondad había sido comprobada por la experiencia en la Península; si bien modificándolas, cuando lo han hecho conveniente ó necesario circunstancias de localidad, que no pueden jamás olvidarse sin exponer al país donde existen á lamentables trastornos.

Hecho notar al principio de este capítulo que en la quinta disposición transitoria de la ley de 14 de Septiembre de 1888 se declara que la misma ley es aplicable á las provincias de Cuba, Puerto-Rico y Filipinas, y desde luego se impone la necesidad de su planteamiento, dictándose las reglas que éste exige por virtud

de la organización propia de aquellas posesiones, procede examinar cómo podrán conciliarse unas reglas que descansan en el principio de abolición de la jurisdicción retenida y establecimiento de la delegada, con el orden administrativo peculiar de dichos remotos países, los cuales aunque son parte integrante de la nación española, tienen su modo de ser en algo diferente al general de ésta; tienen asimismo su propia fisonomía y tienen por último más necesidad que las provincias peninsulares de la acción del Gobierno, representado allí por Autoridades investidas de grandes atribuciones.

Mas creo yo que el problema se debe plantear de otro modo, distinguiendo lo que las condiciones peculiares de América, y en mayor grado las de Filipinas, exigen con respecto á las funciones activas y verdaderamente de gobierno, y lo que demandan relativamente á las de administración del Poder ejecutivo, las cuales son las únicas que pueden prestar margen á la jurisdicción contencioso-administrativa, lo propio allende que aquende el Océano. Claro está que la ley de 14 de Septiembre de 1888, nada tiene que ver con el ejercicio de la potestad discrecional, y por lo tanto en esta parte no hay, ni era posible, alteración alguna del fundamental principio que antes he recordado, es decir, que las provincias de Ultramar serán gobernadas por leyes especiales; acerca de lo cual, y también de las medidas de gobierno que puedan ser necesarias y oportunas para el de aquellas posesiones, continúa todo en el mismo ser y estado que tenía antes de la reforma hecha en el ejercicio de la jurisdicción contencioso-adminstrativa y el cambio de la retenida por la delegada. Pues bien; esta esencialísima variación en lo que á la justicia administrativa concierne, no estimo que sea difícil de aplicar á Cuba, Puerto-Rico y Filipinas, porque allí podrán

formarse los Tribunales contencioso-administrativos provinciales lo mismo que en la Península, y se darán contra sus decisiones los oportunos recursos de alzada para ante el central de la Administración, y por último en éste se incoarán los recursos contencioso-administrativos que se originen por las resoluciones susceptibles de ellos, emanadas del Ministerio de Ultramar.

De consiguiente, la duda relativa á cómo podrá conciliarse la citada ley de 14 de Septiembre de 1888 que descansa en el principio de abolición de la jurisdicción retenida y establecimiento de la delegada, con la especial organización de nuestras posesiones de América y el archipiélago filipino, está resuelta, á mi entender, de una manera natural y fácil, apartando todo lo concerniente á la indicada potestad discrecional ó de gobierno, y aceptando que, en su función administrativa, es idéntico el Poder ejecutivo de España en aquellas provincias y en todas las restantes del Reino.

En cuanto á si habrán de seguir teniendo los Consejos de Ultramar atribuciones superiores, por no decir supremas en muchos casos, no es esta la ocasión de emitir un juicio en lo referente á sus facultades consultivas, pero en lo que toca á todo lo contencioso-administrativo, la solución se impone en el sentido de que no han de continuar aquéllos ejerciendo jurisdicción alguna, y en su lugar se formarán los Tribunales provinciales. Por consecuencia, cesarán en absoluto las Secciones de lo contencioso, que no quedarán siquiera como Tribunales provinciales, porque se formarán éstos del modo que la repetida ley de 14 de Septiembre ordena en su art. 15, ó sea, que se constituya en cada provincia uno compuesto del Presidente de la Audiencia territorial, dos Magistrados de la sala de lo civil y dos Diputados provinciales, que sean Letrados, elegidos y

suplidos como previenen los artículos 16 y 17 de aquélla.

Por último, la tercera duda, en mi sentir, no es más difícil de resolver que las anteriores. Entiendo que no serán suprimidos los Consejos de Ultramar, sino modificados por la supresión de las Secciones de lo contencioso, y subsistirán en la parte meramente consultiva, conservándose de la propia manera que hoy existen sus Secciones de Hacienda y Gobernación.

De esta suerte, ni hay que pagar tributo alguno al sistema identista en lo que tiene de absoluto, mediante que, si se asimila, no se iguala completamente la Administración de Ultramar á la de la Península, y aun es fácil que relativamente á los mismos procedimientos contencioso-administrativos, tenga alguna modificación al ser llevada á Cuba, Puerto-Rico y Filipinas, la ley de 14 de Septiembre de 1888, respecto de los términos y las cantidades, y acaso también por lo tocante á la ejecución de las sentencias y suspensión provisional de las resoluciones gubernativas; ni hay, mucho menos, que rendir un homenaje al autonomismo en sus exageraciones que traspasarían los racionales límites de la descentralización y vendrían á parar en que la totalidad, ó una gran parte de los asuntos contencioso-administrativos de Ultramar, concluyeran sin la menor intervención del Tribunal central establecido en Madrid, tanto para aquellos asuntos cuanto para los de la Península é islas adyacentes.

APÉNDICES

APÉNDICE PRIMERO

Sobre la suspensión de las resoluciones gubernativas que causan estado y son reclamables en vía contenciosa.

Ha surgido la cuestión de si el Gobierno puede suspender la ejecución de sus resoluciones que causan estado y contra las cuales, dentro de las condiciones fijadas en la ley, se da el recurso contencioso-administrativo; y se han dibujado tres opiniones: 1.ª que no cabe respecto de aquéllas otro remedio sino la demanda en vía contenciosa; 2.ª que al Tribunal de lo administrativo, y en su caso al Gobierno, pero sólo á instancia del Ministerio Fiscal, corresponde suspender su ejecución; 3.ª que después de sometido el asunto al Tribunal, puede el Gobierno decretarlo. Y esta diversidad de criterios acerca de un punto de tamaña importancia y trascendencia, me obliga á tratarle de un modo concreto, verificándolo por apéndice, toda vez que la indicada cuestión ha salido á la superficie después de estar muy avanzada y próxima á su terminación esta edición de mi obra, la cual deseo hacer todo lo más completa que me sea posible.

§ 1.º—*¿Cabe la suspensión gubernativa de las resoluciones finales dictadas por la Administración?*

No se trata en este párrafo de si el Gobierno puede

suspender sus resoluciones después de haber sido reclamadas en vía contenciosa. Este aspecto de la cuestión será examinado en otro lugar; mas hay quien estima que una vez agotado el procedimiento gubernativo, por haberse dictado en él una resolución final que causa estado, así como no es posible su reforma por otro medio alguno sino por la interposición del recurso contencioso, tampoco es lícito al Gobierno suspender el cumplimiento de lo definitivamente acordado. Yo considero indispensable una aclaración. Si se trata del ejercicio de la potestad discrecional, de un acto de gobierno que no da margen á contienda ante el Tribunal contencioso-administrativo y cuya naturaleza, por lo tanto, no permite que pueda el mismo suspender su ejecución, es indudable que esta medida toca al Poder ejecutivo, sin más restricción que su prudencia, toda vez que á su discreción y arbitrio se somete el asunto, ni otra coacción contra el abuso que la responsabilidad ministerial. Esto me parece claro, elemental é indiscutible.

Pero relativamente á las decisiones que se derivan de la potestad reglada, ó sea la función administrativa, de gestión; aquella que da lugar al recurso, aquella en la cual puede entender la jurisdicción contencioso-administrativa, aquella, en fin, de cuyas resoluciones habla la ley de 14 de Septiembre de 1888, no es tan fácil y llano establecer como principio y verdad indudable, que el Gobierno está facultado para decretar que deje de cumplirse lo que, por conclusión del expediente, ha resuelto de una manera definitiva y final. Hay, sin embargo, que hacer todavía una distinción; porque cabe la hipótesis de que no se haya utilizado el recurso dentro del término correspondiente, y la decisión haya quedado firme por el consentimiento de los interesados. Y se pregunta: ¿podrá entonces el Gobierno suspenderla? Si se ha interpuesto aquél varía la cuestión, y veremos después cómo entiendo que se decide con más acierto. Para resolver dicha duda, es menester atenerse á la razón de analogía con lo que ocurre en la vía contenciosa, para inferir lo que debe hacerse cuando no ha sido suscitada contienda contra el acuerdo ministerial.

Sabido es que, según el art. 100 de la ley sobre el ejercicio de la jurisdicción contencioso-administrativa, los Tribunales que la ejercen podrán decretar, oído el Fiscal, la suspensión de las resoluciones reclamadas en la vía contenciosa, cuando la ejecución pueda ocasionar daños irreparables, exigiendo fianza de estar á las resultas, al que la hubiere pedido; y si el Fiscal se opusiere, fundado en que puede causar perjuicio al servicio público, no podrá llevarse á efecto, sin conformidad del Gobernador ó del Gobierno, según que la decisión recurrida proceda de la Administración local ó provincial, ó de la central; los cuales expondrán como fundamento de su acuerdo las razones que tal medida aconsejen. Cuando de la suspensión de las expresadas resoluciones pueda seguirse menoscabo al servicio público, se limitará el tribunal á dar curso á las pretensiones de aquélla, elevándolas con su informe al Ministro ó Autoridad á quien incumba resolverlas.

Ahora bien; si en los asuntos que ya están en vía contenciosa basta que el Fiscal se oponga á la suspensión para que el derecho de otorgarla ó negarla corresponda al Gobierno ó sus Autoridades, claro está que cuando no se ha suscitado el recurso contencioso, únicamente al mismo Gobierno ó sus Autoridades compete determinar lo que considere justo y acertado, sin que intervenga en este caso el Ministerio Fiscal porque no es parte ni tiene representación alguna en el expediente administrativo. El punto de partida es que cabe

la suspensión de las resoluciones finales; y esto se concibe perfectamente, no sólo en los casos en que media una cuestión de orden público, sino siempre que de aquélla pueda seguirse menoscabo al servicio; de donde se infiere que, no pudiéndose producir este mal, es potestativo en el Gobierno decretar la repetida suspensión. Luego si así ocurre, aun estando el asunto en vía contenciosa, no puede negarse la aplicación de aquel principio y el uso de aquella facultad en la hipótesis establecida de no haberse utilizado el recurso contencioso, y haber quedado la resolución que pudo ser y no fué reclamada, firme por el consentimiento de los interesados. Lo natural es llevarla á efecto; mas no cabe negar á la Administración el derecho de aplazar su ejecución por motivos y razones que á ella toca apreciar como atendibles y suficientes bajo la responsabilidad ministerial exigible ante las Cortes.

§ 2.º—*¿Corresponde al Gobierno la suspensión de las resoluciones finales dictadas por la Administración, después de hallarse sometidas á los Tribunales contencioso-administrativos?*

Obvio me parece que la cuestión propuesta en este párrafo se debe decidir en sentido negativo; por la sencilla razón de que, suscitada contienda y sometido el asunto á la jurisdicción contencioso-administrativa, queda inhibida y sin atribuciones en el expediente la Administración, que le ha remitido al Tribunal, desprendiéndose de su conocimiento y sometiéndole por modo total é íntegro al Tribunal á quien compete resolver aquello que sobre su fondo y sus incidentes corresponda. De aquí que respecto de la suspensión, la cual es uno de éstos, nadie tiene potestad en el caso á que voy con-

trayéndome de estar el negocio en la vía contenciosa, sino el mismo Tribunal de la Administración que de lo principal de aquél conoce con plena jurisdicción á él delegada por el Rey. Si, pues, no hubiera en la repetida cuestión otra cosa sino el sencillo razonamiento que de sus elementales términos resulta, la solución del problema quedaría dada con las breves palabras que acaban de leerse. Mas la ley de 14 de Septiembre de 1888, por efecto de una gran transacción operada en ella, incurriendo, á no dudar, en una anomalía siquiera *aparente* como se dijo al discutirla en el Senado, exige otras explicaciones; de las cuales no me es lícito prescindir sin faltar al sentido histórico-exegético de la presente obra.

Por grave que sea la suspensión de la providencia gubernativa llevada á la vía contenciosa para que en ella determine el Tribunal si es digna de revocación ó debe ser confirmada, y en este caso, cumplida, mucho más lo es la de la sentencia firme y ejecutable del mismo Tribunal. Esto es evidente, y sin embargo, la ley en su art. 84 dice así: «Cuando por razones de interés público la Administración estimare necesaria *y acordare* la suspensión del cumplimiento de la sentencia, lo hará saber al Tribunal, comunicándole la resolución y sus motivos.» Tal es el precepto, en virtud del cual es claro que el fallo de la justicia administrativa, pronunciado por el Tribunal competente con jurisdicción delegada, queda subordinado á los motivos y razones de interés público que la Administración, por sí, entienda que imponen la necesidad de tan importante medida. Y el rigor del enunciado precepto no se modifica ciertamente en el orden teórico y en la región de los principios aunque venga atenuado por la difícil y delicada facultad que al Tribunal se otorga de declarar la indemnización que por el aplazamiento corresponda al

particular, indudablemente á cargo de la Administración, que le ha acordado en contra del apotegma de que lo juzgado y sentenciado debe ser llevado á efecto por los Tribunales de justicia, para que ésta no sea ilusoria ni sus resoluciones queden como en el aire á modo de verdades de carácter puramente especulativo, sin aplicación y sin realidad en el terreno de la práctica; y aunque también siga en la ley á tan enorme derecho, la sanción de que en todo caso de suspensión gubernativa del cumplimiento de la sentencia del Tribunal de lo contencioso-administrativo, el Gobierno dará cuenta á las Cortes dentro del primer mes de estar abiertas ó constituídas, de aquélla y sus fundamentos; lo cual creo yo debe hacerse asimismo dentro de un mes de dictada la suspensión, si á la sazón están abiertas las Cortes; pues indudablemente la enunciada restricción coarta la libertad que á la Administaación se otorga por el citado art. 84, y evita que el uso de esa facultad, en la cual se encuentra la *aparente* anomalía de dar al Gobierno un veto suspensivo contra las sentencias firmes, pudiera degenerar en abuso que anulase tal vez la jurisdicción delegada, entronizando la arbitrariedad gubernamental que de seguro no desean ni defienden los mismos que consideran el derecho de suspensión como un contrapeso necesario de la propia jurisdicción delegada, y un resto que debe conservarse de la retenida.

Volviendo al tema, es indudable que á pesar de tener el Gobierno el explicado derecho de suspender las sentencias firmes de los Tribunales de la Administración, las resoluciones gubernativas reclamadas, y cuya confirmación ó revocación está pendiente del fallo de aquéllos, no pueden ser suspendidas de otro modo sino como establece la ley en su ya citado art. 100, es decir, por el propio Tribunal que del asunto conoce, oído su Fiscal y de conformidad con el dictamen de éste; porque, «si el Fiscal se opusiere á la suspensión—literal del artículo—fundado en que de ésta puede seguirse perjuicio al servicio público, no podrá llevarse á efecto sin acuerdo del Gobernador ó del Gobierno, según que la resolución reclamada proceda de la Administración local ó provincial ó de la central, los cuales expondrán como fundamento de su acuerdo las razones que aconsejen tal medida.» De consiguiente, la ejecución de las decisiones sujetas á vía contenciosa, pendiente el juicio, sólo puede aplazarse por el Tribunal que entiende en el asunto, cuando el Fiscal está de acuerdo con ella, y si éste se opone, queda reservado el derecho á la Administración activa, provincial ó central y aquél no tiene atribuciones para otra cosa que para dar curso á las pretensiones de suspensión, informando acerca de las mismas al Ministerio ó Autoridad á quien su decisión corresponda.

Debe notarse en este lugar la inmensa importancia, que no creo excesiva, si bien muchos no son de mi opinión, concedida por la novísima ley al Ministerio Fiscal, no solamente en lo que toca á la suspensión de las resoluciones gubernativas reclamadas, sino también por lo que respecta á las cuestiones de competencia y abuso de poder; pues el art. 103 dice, que el Fiscal del Tribunal de lo contencioso-administrativo podrá, durante la sustanciación del pleito y antes de la citación para sentencia, requerir al propio Tribunal para que se abstenga de conocer de él, si entendiere que carecía de competencia ó incurría en el indicado abuso de poder; y si el Tribunal insistiere en su conocimiento, se tendrá por preparado el recurso extraordinario de revisión. Una vez dictada la sentencia definitiva en asunto en que el Fiscal hubiese preparado de este modo el indica-

do recurso, le formalizará dicho funcionario si lo estimare procedente, después de recibir instrucciones del Gobierno, en término de treinta días contados desde el de la publicación de la sentencia. Interpuesto el recurso, el Tribunal pasará los autos á la Presidencia del Consejo de Ministros, y ésta propondrá á dicho Consejo el examen y resolución del negocio, limitándose á decidir en el término de tres meses contados desde la notificación de la sentencia, si hubo falta de competencia ó abuso de poder, y dictando la resolución que en ese concepto proceda, publicándose lo acordado en la *Gaceta de Madrid* y dando cuenta á las Cortes en su primera reunión. Mas no podrá formalizarse el recurso extraordinario de revisión si habiendo surgido el conflicto durante la sustanciación del pleito por falta de competencia ó abuso de poder, hubiere sido ya resuelto como se previene en el art. 104, el cual dispone que todos los conflictos de inhibición se decidirán por el Rey en la misma forma y con iguales trámites que las contiendas de competencia y los recursos de queja por abuso de poder de que en su oportuno lugar he tratado.

Resulta, pues, por lo que se refiere á la cuestión en este párrafo examinada, que según consigné al proponerla, no corresponde al Gobierno en absoluto la suspensión de las resoluciones finales dictadas por la Administración, después de hallarse ésta sometida á los Tribunales contencioso-administrativos, porque á los mismos incumbe, por regla general, adoptar dicha medida de acuerdo con su Fiscal, y únicamente cuando este último disintiere, oponiéndose á la suspensión por estimarla contraria á los intereses públicos, pasa el derecho de concederla ó negarla á la Administración activa.

§ 3.º—*¿Puede el Gobierno, por sí, decretar la suspensión de las providencias recurridas en vía contenciosa?*

Parece inútil desenvolver este punto de vista en que se han colocado algunos, después de la solución que al problema anterior acabo de dar; y no obstante, creo preciso examinar ese aspecto de la cuestión que no carece de importancia y forma parte de la doctrina que por modo total debo exponer en esta obra.

No cabe duda en que según el art. 100 de la ley de 14 de Septiembre de 1888, nunca puede, por sí, el Gobierno acordar la suspensión de que se trata, y más bien, cuando el Fiscal se opone á ella y su oposición impide que la decrete el Tribunal, se reserva á aquel decidir esa como discordia; siendo lógico que así como está facultado para ordenar que no se suspenda el cumplimiento de la resolución gubernativa objeto del recurso contencioso, así también lo está para disponer lo contrario, si no media peligro de que el servicio público sufra menoscabo y quizá ofrezca inconvenientes la ejecución. Pero no es este el punto controvertido; lo que se indaga es el derecho de suspensión gubernativa sin que el Tribunal intervenga ni medie la excitación del Fiscal. Y dicen los que le defienden, que aun cuando este funcionario ejerce un cargo de confianza del Gobierno y es amovible á voluntad del mismo, por cuya razón es de suponer que le ofrezca, con su disentimiento del Tribunal, ocasión de usar de aquel derecho siempre que le convenga para la mejor gestión de los intereses del Estado, cabe la hipótesis de que alguna vez el Fiscal consienta la repetida suspensión y entonces el Tribunal pueda concederla, vulnerando acaso el servicio público; ó á la inversa, esté conforme en que

sea denegada y el Tribunal en efecto desestime la pretensión de la parte que la hubiere pedido, irrogándose algún mal por el inmediato cumplimiento de la resolución final gubernativa, que motivos no sabidos ó estimados, que tal vez han sobrevenido después ó quizá encarnan una cuestión de orden público, exigen su aplazamiento hasta que recaiga sentencia firme.

Y desde este punto de mira, se arguye de la siguiente manera. No se debe privar al Gobierno de la suprema inspección que necesita ejercer sobre todos los servicios para el bien del Estado, y si la revisión en vía contenciosa de las resoluciones administrativas susceptibles de ella es una garantía contra la posible arbitrariedad de aquél y sus Autoridades, menester es que paralelamente con tan preciosa garantía se dé otra al mismo Gobierno facultándole para evitar que los Tribunales contencioso-administrativos, por error y aun por exceso de celo en el ejercicio de sus funciones puedan acaos perturbar la marcha de la Administración y hasta producir alteraciones del orden público. De ahí el precepto del art. 84 de la ley que permite á la Administración suspender el cumplimiento de las sentencias firmes de los Tribunales de esta jurisdicción, de la manera que en su lugar expuse; y claro es que si el que puede lo más puede lo menos, el Gobierno, facultado para aplazar la ejecución de los fallos, lo debe estar para decidir acerca de la de sus resoluciones gubernativas reclamadas en la vía contenciosa. Tal es el argumento, cuya contestación creo yo puede darse de un modo cumplido en los términos siguientes.

Verdad es que la ley no respeta el principio de que quien puede lo más puede lo menos, y ésta es la *anomalía* que *aparente* fué llamada en el Senado, sin que conduzca á mi propósito discutir el valor de semejante

calificativo; pero lo cierto es que si al Gobierno se permite aplazar el cumplimiento de las sentencias firmes en los pleitos contencioso-administrativos pronunciadas por los Tribunales de esta jurisdicción, de ningún modo se le da derecho para resolver acerca de la suspensión de las resoluciones gubernativas finales reclamadas por los interesados que conceptúan vulnerados por ellas sus derechos, ó por la misma Administración que declara ser aquellas lesivas de los intereses del Estado y ordena al Fiscal interponer el recurso correspondiente para su revisión en vía contenciosa. De suerte que podrá decirse en la esfera del derecho constituyente, ó bien que debía otorgarse al Gobierno esta facultad de resolver sobre el indicado punto de suspensión de las decisiones administrativas llevadas al juicio contencioso, que á los Tribunales de la Administración compete sustanciar y decidir; ó bien que no debía otorgársele el derecho de suspender el cumplimiento de las sentencias firmes de los expresados Tribunales. Mas, absteniéndome de tomar parte en este debate relativo á lo que pudiera hacerse cuando de formar otra ley se tratara, lo que digo y en ello estoy en lo firme de la doctrina del derecho positivo, es que la repetida ley de 14 de Septiembre de 1888, la cual permite la suspensión por el Gobierno de la ejecución de los fallos de un Tribunal contencioso-administrativo, no autoriza á aquél para decidir por su propia autoridad y en todos los casos las cuestiones de suspensión de las providencias gubernativas reclamadas en la vía contenciosa: cuestiones que, como incidentes del pleito, incumbe á los mismos Tribunales de la Administración resolver de acuerdo con su Fiscal; y sólo cuando éste disienta del criterio de aquéllos, ó por lo menos, se oponga á la suspensión fundado en que de ella puede seguirse perjuicio al servicio público, el Go-

bierno decidirá lo que juzgue más acertado y conveniente.

Por lo tanto, la duda por algunos propuesta y que ha dado margen á este párrafo, en realidad no existe en el terreno del derecho constituído. Todas las solicitudes de suspensión de las resoluciones gubernativas reclamadas en vía contenciosa, deben ser dirigidas al Tribunal que conoce del recurso.

APÉNDICE II

Procedimientos administrativos ante el Tribunal de Cuentas.

Estos procedimientos, y con especialidad los de carácter contencioso, forman evidentemente parte del derecho procesal administrativo; y como todo él, admiten la clasificación de *parte orgánica* y *parte ritual*. Hay, pues, que estudiar: 1.º la organización del Tribunal de Cuentas; 2.º su régimen interior; 3.º los asuntos de que conoce; 4.º su modo de proceder.

Nada tan fácil como hacer la historia de la que, más ó menos propiamente, puede llamarse *jurisdicción de cuentas;* pero, sin renunciar en absoluto á exponer lo que acerca de este punto considere necesario, creo más práctico y conveniente consagrar mi atención de una manera principal al estado en que al presente se encuentra el Tribunal constituído. Si antes existían uno de la Península é islas adyacentes, otro de Cuba y Puerto-Rico y otro de Filipinas, en la actualidad, suprimidos los de allende los mares, se ha reformado bajo el sistema de unificación el indicado Tribunal de Cuentas, el cual ha quedado compuesto de cuatro Salas: dos, en vez de las tres que había, para la Península y las islas Canarias y Baleares; otra, que deberá ser tercera, para Cuba y Puerto-Rico, y otra cuarta en sustitución del Tribunal territorial de Filipinas, que tendrá á su

cargo los asuntos del archipiélago y posesiones españolas del Golfo de Guinea. De suerte que, con arreglo á las últimas reformas, el antes llamado *Tribunal Mayor de Cuentas del Reino* se denominará *Tribunal Superior*, y constará de las dos Salas que he dicho en lugar de las tres que antes entendían de las cuentas peninsulares; y por lo relativo al conocimiento y resolución de los asuntos propios de la competencia del Tribunal Superior, en cuanto se refieran á las provincias y posesiones de Ultramar, hay dos Salas: una, para las islas de Cuba y Puerto-Rico, y otra para las islas Filipinas y posesiones españolas del Golfo de Guinea; cuyas Salas están asimiladas á las demás del enunciado Tribunal y forman parte integrante del mismo.

§ 1.º—*Organización del Tribunal de Cuentas.*

Fué creado en el siglo XV, á petición de los Procuradores de las ciudades y villas del Reino, por la Ordenanza de D. Juan II, fecha en Valladolid á 2 de Julio de 1437, y se denominó en un principio *Tribunal de Contaduría mayor;* sus atribuciones eran: reclamar, censurar y fallar todas las cuentas de los funcionarios que manejaban caudales y efectos públicos. Por espacio de más de dos siglos estuvo incorporado al Supremo Consejo de Hacienda, siendo su tercera Sala.

La ley de 25 de Agosto de 1851, después de muchas vicisitudes que sufrió este Tribunal, y dejo á un lado porque no es mi propósito escribir su historia sino exponer algunos precedentes que basten para el estudio de su actual estado, le dió el nombre de *Tribunal de Cuentas del Reino*, y tanto por aquélla, cuanto por las de Administración y Contabilidad, recibió amplias facultades para residenciar los actos de los funcionarios

cuentadantes y exigirles el reintegro de los fondos que hubiesen distraído de su legítima aplicación. Por donde se ve que, si desde su origen llevó el nombre de *Tribunal*, fué con el tiempo algo más que una *Contaduría*, mediante que, además de la gestión administrativa de exigir las cuentas de todos los empleados á cuyo cargo está el manejo de caudales y efectos públicos, tiene lo que es más jurídico y hasta contencioso; es decir, el derecho de residenciar sus actos y decidir sobre la buena ó mala aplicación que de los fondos hayan hecho á los servicios á que están afectos los mismos. Por manera que necesita el Tribunal conocer la legislación administrativa y los reglamentos é instrucciones que se dictan para su ejecución, singularmente por lo que hace á presupuestos y contabilidad; y en cada caso concreto ver, no sólo si se ha cometido malversación, sino también si se ha percibido alguna cantidad indebidamente; si se ha verificado algún pago que no estuviese autorizado de un modo legítimo; si se ha rendido alguna cuenta equivocada, ó si han dejado de efectuarse los reintegros correspondientes; oyendo para ello á los cuentadantes y en general á todos los interesados, á quienes hay que formar los cargos oportunos, llamar para que opongan sus descargos, resolver á veces en forma contenciosa, discutiendo el Ministerio Fiscal con las partes, lo que proceda en justicia, y exigir, por último, el reintegro á que lugar hubiere; á fin de que no sufran menoscabo ni perjuicio el Tesoro público y los derechos del Estado.

La Constitución de 1869 cometió á las Cortes la facultad de nombrar y separar al Presidente y Ministros del Tribunal de Cuentas; más pareciendo, sin duda, demasiado radical este sistema, contrario ciertamente al de que reside en el Rey, bajo la responsabilidad del

Gobierno, la potestad, que delega en todos los Tribules así comunes ú ordinarios como administrativos, aun con mayor causa y razón, si cabe, tratándose de este de que vengo hablando, la Contitución de 1876, que es la vigente, no admitió semejante origen de jurisdicción, y suprimió la referida facultad de las Cortes. En su virtud, la ley de 3 de Julio 1877 dispuso que los nombramientos de Presidente, Ministros y Fiscal del Tribunal de Cuentas, se hiciesen por Reales Decretos acordados en Consejo de Ministros.

La organización del expresado Tribunal era hasta hace poco, á saber: Un Presidente que ha de haber sido Ministro de la Corona, Presidente del mismo Tribunal, Consejero de Estado durante dos años ó Fiscal del Tribunal Supremo, durante igual tiempo: tres Salas, cada una con tres Ministros del Tribunal, uno de ellos Letrado; un Fiscal, un Secretario general, un Teniente Fiscal, dos Abogados Fiscales y varios contadores.

Por Real Decreto de 12 de Agosto de 1887 se suprimió el Tribunal territorial que existía en Cuba y fué creada en el de Cuentas del Reino una Sala especial de Cuba y Puerto-Rico, la cual consta de tres Ministros y tiene el mismo Fiscal de aquél y un Abogado Fiscal adscrito á ella. Posteriormente se suprimió también una de las tres Salas que en el repetido Tribunal de Cuentas había, quedando por consiguiente dos, y la de Cuba, suscitándose alguna dificultad con este motivo, porque no estaba hecha la verdadera unificación, hasta que recientemente se ha publicado un Real Decreto en que se determina lo que sigue: Se suprime el Tribunal territorial de Cuentas de las islas Filipinas. Del servicio que le estaba encomendado se hace cargo el Superior del Reino. Del conocimiento y resolución de los asuntos propios de la competencia del indicado Tribunal Supe-

rior, en cuanto se refieren á las provincias y posesiones españolas de Ultramar, conocen dos Salas: una para las islas de Cuba y Puerto-Rico, y otra para las islas Filipinas y posesiones españolas del Golfo de Guinea; cuyas Salas están asimiladas á las demás del Tribunal, ó sean las dos que han quedado de las tres antiguas, y forman parte integrante del mismo.

El nombramiento de los funcionarios de todas las categorías y clases, sin excepción, que han de constituir las referidas Salas, se hace por el Ministerio de Ultramar, con sujeción á las condiciones establecidas por la ley de 21 de Julio de 1876, hasta tanto que por una que se promulgue se fije la organización definitiva de estos servicios. Claro está que el Fiscal del Tribunal Superior de Cuentas, lo mismo lo es respecto de los asuntos de la Península é islas adyacentes que de los de Cuba y Puerto-Rico, y Filipinas y posesiones españolas en el Golfo de Guinea; pero así como hay un Abogado Fiscal para los negocios de Cuba y Puerto-Rico, así también creo yo ha de haber otro para los de Filipinas y posesiones á estas islas agregadas.

Tal es en la actualidad la organización del Tribunal Superior de Cuentas del Reino.

§ 2.º—*Régimen interior del enunciado Tribunal.*

En la ley de 25 de Junio de 1870 se definió, que el Tribunal de Cuentas es la Autoridad á quien compete el conocimiento y resolución final de las del Estado, y de los demás asuntos que son objeto de la propia ley, con jurisdicción especial y privativa y categoría de Supremo; por cuya razón, contra sus ejecutorias no se da recurso alguno. Y después de fijar su organización, que con posterioridad ha sido alterada, según dejo expues-

to, dice: que para el despacho correspondiente á sus atribuciones, tendrá Contadores de primera y segunda clase, un Archivero y los Oficiales, Auxiliares, Ujieres y demás dependientes que el Reglamento determine. También habrá por separado de los Abogados Fiscales, Agentes Fiscales de Contabilidad, no Letrados, si las urgencias ó conveniencias del servicio lo exigieren.

El Reglamento para la ejecución de la citada ley orgánica, publicado en 8 de Novienbre de 1871, dispuso entre otras cosas, que el régimen interior del Tribunal estaría á cargo de su Presidente, quien cuidaría de que los Ministros y demás empleados llenasen con exactitud sus obligaciones. El Presidente, dice el art. 12, recibirá y despachará la correspondencia del Tribunal y de las Salas; autorizará con su firma la que se dirija á los Cuerpos Colegisladores, al Gobierno, al Presidente del Consejo de Estado, á los Tribunales Supremos y á los Jefes de Palacio; recibirá las excusas de asistencia de los Ministros y empleados del Tribunal; podrá concederles licencia para ausentarse con justa causa por quince días; oirá las quejas que le dieren los inseresados sobre el retardo del despacho de los expedientes, ó sobre abusos que merezcan particular providencia, tomando la que corresponda ó dando cuenta al Pleno cuando el caso lo requiera; podrá llamar á su despacho á cualquier Ministro ó empleado del Tribunal; podrá también asistir á la Sala que tenga por conveniente presidir; abrirá, suspenderá ó levantará la sesión en pleno cuando lo estime conveniente; dirigirá la discusión y tendrá á sus inmediatas órdenes al Secretario general. El art. 13 agrega, que el Presidente no podrá ausentarse sin licencia, y concurrirá con asuidad al Tribunal; cuidará, bajo su responsabilidad, de la puntual asistencia al mismo de los Ministros, Contadores y demás em-

pleados, exigiendo al efecto, de quien corresponda, partes diarios, á fin de llamar la atención del Tribunal pleno sobre las faltas que advierta en el particular, y aunque añadía ser esto con el objeto de que se aplicasen las correspondientes correcciones disciplinarias, este artículo ha sido modificado por la ley de 3 de Julio de 1877.

El Fiscal, como representante de la ley y del Gobierno, ejerce las atribuciones propias de su cargo, tocándole exclusivamente la distribución de los trabajos de la Fiscalía, y pudiendo encomendar á los Abogados Fiscales el despacho de determinados expedientes y delegar en el Teniente y Abogados Fiscales la asistencia á los actos que su presencia exijan. Ejercerá, además, sobre los aspirantes y subalternos asignados á la Fiscalía, las funciones de Jefe superior; podrá conceder licencia al Teniente Fiscal, Abogados y Agentes Fiscales para ausentarse por quince días, y por su conducto y con su informe dirigirán éstos al Ministro de Hacienda las instancias en que soliciten por más tiempo. El Teniente Fiscal y los Abogados y Agentes Fiscales auxiliarán al Fiscal del Tribunal de Cuentas en el desempeño de sus funciones, y el primero le sustituye en los casos de vacante, ausencia ó enfermedad, supliendo á dicho Teniente en estos casos, el Abogado Fiscal más antiguo.

Por la urgencia ó conveniencia del servicio, el Fiscal propondrá al Ministro de Hacienda, por conducto y con informe del Presidente del Tribunal de Cuentas, la creación de una ó más plazas de Agentes Fiscales no Letrados, para entender en los asuntos de Contabilidad, cuyos Agentes tendrán el carácter de temporeros por el plazo que el mismo Fiscal determine, no pudiendo exceder del ejercicio del Presupuesto vigente del año en que fueren nombrados; pero si las necesidades del servicio requieren su continuación, el Fiscal lo manifestará

observándose los mismos trámites que en la primitiva propuesta, y procurará que en los presupuestos se consigne el oportuno crédito para el pago de sus haberes. Tenían que ser los repetidos Agentes Fiscales elegidos entre los empleados cesantes que figuraran en el escalafón del Cuerpo de Contabilidad y Tesorería, el cual se hallaba establecido; mas no subsistiendo actualmente, considero que el Fiscal puede hacer la designación expresada sin atenerse á lo que prescribía el art. 16 del citado Reglamento de 1871.

El Ministro decano de cada Sala tiene á su cargo el gobierno y presidencia de ella; dirige las discusiones y cuida de la conservación del orden; reconoce las comunicaciones y despachos, les coteja con las decisiones originales y les autoriza con su firma cuando deben ser expedidos por la Sala, y tiene finalmente á su cargo la Sección ó Secciones que se le designan. Los Ministros Letrados tienen también á su cargo las que se les señalan y las ponencias de los expedientes de reintegro que correspondan á su Sala, debiendo bajo tal concepto proponer á la misma tanto las providencias de tramitación ó sustanciación como los fallos definitivos; vigilan sobre el curso de los expedientes de cuentas, exigiendo á la Intervención general del Estado, Centro de Contabilidad y agentes administrativos, mientras se hallan aquéllos en su poder, las certificaciones y partes de estado y adelantos necesarios al efecto, proponiendo á la Sala las medidas oportunas para acelerar su curso cuando advierten retraso; y cuidan de que en el Tribunal no le sufran tampoco dichos expedientes y de que se formen, en los períodos y plazos que determina el Reglamento interior, los oportunos alardes. La sustitución del Ministro Letrado de cada Seción ha de recaer precisamente en otro de su misma clase; pero si la causa que la mo-

tiva es de larga duración, el Presidente del Tribunal lo pondrá en conocimiento del Gobierno para que si lo estima, nombre un suplente.

Cada Ministro del Tribunal tiene asimismo á su cargo el gobierno interior de la Sección ó Secciones que se le asignen; cuida de que los empleados de su Sección asistan con puntualidad á las horas por el Tribunal señaladas, de que se ocupen asiduamente en el desempeño de sus deberes y observen con exactitud las disposiciones de la ley y el Reglamento; de que se ejecute al menos una vez todos los meses, en presencia suya, la comprobación ó nuevo examen de una cuenta que él elija, por empleados distintos de los que hubieren hecho el primero, y debe concurrir puntualmente á la Sala. En las vacantes, ausencias y enfermedades de los Ministros que no pueden ausentarse por más de quince días sin licencia del Gobierno se sustituyen unos á otros por designación del Presidente; mas si la causa que motiva su no asistencia es de excesiva duración, á juicio de este último, se obrará como queda dicho respecto de los Ministros Letrados.

El Secretario general tiene á su cargo, además de los Negociados de actas y acuerdos del Tribunal pleno, la comunicación de las providencias que acuerda el Presidente; redacción del estado general de las cuentas que deben presentarse al Tribunal, registro de su presentación, curso y fenecimiento, correspondencia con las Autoridades y oficinas y formación de estados y noticia anual de los trabajos del Tribunal, el cuidado de la toma de razón de los expedientes á que se refiera la ley de Contabilidad en sus artículos 39 y 44, y la preparación de los trabajos en que han de fundarse las Memorias así ordinarias como extraordinarias; el examen y comprobación de las cuentas definitivas del ejercicio de

los presupuestos, que presta la Intervención general del Estado en el Tribunal; la preparación de los trabajos en que ha de fundarse la declaración de éste sobre el resultado que ofrezca dicho examen y comprobación, y el proyecto de la certificación que en su día se ha de expedir; la redacción de las indicadas Memorias; la instrucción de los expedientes sobre cancelación de fianzas de los cuentadantes directos y certificaciones de solicitudes por los indirectos que puedan producir aquéllas por los Centros respectivos, y también la de los propuestos, separaciones, licencias é incidentes del personal, formación de los escalafones para los turnos de ascenso por antigüedad, elección y oposición; redacción de los presupuestos del Tribunal por los conceptos de personal y material; expedientes de carácter general, y certificaciones é informes con relación á dar los que obren en el Archivo ó dependencias de aquél; y por último, el Archivo mismo.

El Contador primero del Tribunal sustituye al Secretario general en las vacantes, ausencias y enfermedades, y está destinado á la Secretaría, desempeñando el Negociado que se le confíe.

Renuncio á exponer toda la teoría procesal orgánica de las nueve Secciones en que las dependencias del Tribunal se dividen; porque, aun cuando de relativa importancia su conocimiento, no es doctrina propia de mi estudio en la presente obra.

§ 3.º—*Asuntos de que conoce el Tribunal de Cuentas.*

Hay que distinguir las atribuciones gubernativas y las contencioso-administrativas que forman el total de la competencia y jurisdicción del Tribunal Superior de Cuentas; y entrando desde luego á tratar de las primeras, debo declarar que sigo el texto de la ley de 25 de Junio de 1870 y del Reglamento de 8 de Noviembre de 1871, porque la ley de 3 de Junio de 1877 no hizo sino modificar algunos artículos de aquélla y éste—lo cual tengo en consideración al exponer la doctrina—toda vez que su objeto era solamente determinar los requisitos necesarios para obtener ó perder los cargos de Presidente, Ministro ó Fiscal del Tribunal referido.

El Tribunal pleno tiene las atribuciones siguientes: 1.ª proponer al Ministro de Hacienda el nombramiento de las personas que han de ocupar las vacantes en los turnos de antigüedad y de elección, de Contadores y auxiliares, cuyo sueldo sea ó exceda de 1.500 pesetas; 2.ª suspender de empleo y sueldo á los empleados del Tribunal, en los casos en que esto proceda; 3.ª proponer al Gobierno la jubilación de los que se hallen imposibilitados para el servicio, ó lo soliciten; 4.ª informar al Ministerio de Hacienda sobre la concesión de licencias al Secretario general, Contadores y auxiliares; las que se pidan por los aspirantes y dependientes, se concederán ó denegarán por el Tribunal pleno; 5.ª nombrar los aspirantes, previa oposición; 6.ª nombrar asimismo los dependientes del Tribunal; 7.ª acordar la suspensión de empleo y sueldo de los cuentadantes directo, cualesquiera que sean su fuero y categoría; 8.ª proponer al Gobierno la destitución de dichos cuentadantes; 9.ª circular á quien corresponda las leyes y disposiciones que se les comuniquen por las Cortes, sobre asuntos de su competencia; 10.ª formar sus presupuestos por los conceptos del personal y material; 11.ª aprobar las cuentas del material de gastos del Tribunal y sus dependencias; 12.ª distribuir los Negociados y trabajos, designando los Ministros que han de componer cada Sala y el personal que deba desempeñar aquéllos.

Con el objeto de que el Tribunal tenga tiempo de verificar las operaciones de revisión de las cuentas parciales y comprobación de sus resultados con las generales definitivas, la Secretaría general llevará con la debida separación registros demostrativos de la presentación de unas y otras en el Tribunal. En uno anotará todas las cuentas parciales que deben rendirle sus cuentadantes, períodos á que hayan de referirse y plazos en que deben remitirlas los cuentadantes directos á la Intervención general del Estado y Centros de Contabilidad. En el otro anotará todas las cuentas generales que deben remitir al Tribunal la Intervención general del Estado y Centros de Contabilidad, y los períodos á que hayan de referirse.

Las cuentas parciales que han de remitirse al Tribunal por conducto de la Intervención general del Estado, han de estar precisamente en su poder falladas por dicho Centro, á los veinte meses contados desde el plazo en que los cuentadantes directos debieron remitírselas, y las parciales que no hayan de venir al Tribunal por conducto de dicha Intervención, sino por el de otros Centros, han de estar en su poder en los plazos que las instrucciones respectivas determinen, siempre que sea dentro de los veinte meses expresados. Las cuentas generales definitivas que debe rendir la Intervención general, han de hallarse en el Tribunal precisamente á los veintidós meses contados desde el día que termine el ejercicio de cada presupuesto.

Con las cuentas definitivas mandará al Tribunal la Intervención general del Estado los libros originales que lleva de cuenta y razón. Transcurridos que sean los plazos indicados, podrán emplearse por el Tribunal los medios coercitivos de apremio, establecidos para la reclamación de cuentas que falten ó no se hayan presentado.

Á medida que se vayan recibiendo en el Tribunal las cuentas parciales falladas por la Intervención, ó las que deben dirigirse por otros conductos, la Secretaría general las anotará en el estado de que se ha hecho mérito, y transcurridos los veinte meses en las unas, y en las otras los plazos en que debieron rendirse, el Secretario general presentará al Pleno en la sesión más próxima, dos estados iguales demostrativos de las cuentas que falten ó no se hayan recibido y cuentadantes que se hallen en descubierto; debiendo la misma Secretaría continuar presentando mensualmente al Pleno dichos estados demostrativos de las que en este período hayan debido recibirse y estén pendientes de recibo. De análoga manera obrará la Secretaría respecto de las cuentas generales luego que pasen los veintidós meses de la finalización del ejercicio del presupuesto á que correspondan.

El Pleno dispondrá que dichos estados se pasen al Fiscal á los efectos oportunos; y á instancia del referido ó de oficio, el Tribunal procederá de la manera siguiente: Si las cuentas que falten son de las parciales, providenciará que se requiera al Interventor general de la Administración del Estado, que ha debido cuidar de exigirlas, para que las remita inmediatamente ó manifieste los motivos de la falta; si dicho Jefe no contesta ó los motivos que alegue no descargan su responsabilidad, á juicio del Pleno, se obrará en la forma que el artículo 48 del Reglamento prescribe, esto es, se anotará lo ocurrido en la Memoria anual de presupuestos. Si las cuentas que faltan son de las generales que debe remitir al Tribunal el Interventor general del Estado, transcurrido el plazo de los veintidós meses desde la finalización del ejercicio del presupuesto á que correspondan, providenciará el Pleno que se requiera al Jefe moroso á

la presentación de dichas cuentas en el plazo de quince días, bajo conminación de la multa que se señale, según la importancia de la cuenta ó cuentas, dentro del límite de hasta 750 pesetas. Si transcurrido el plazo no se ha presentado la cuenta ni obtenido contestación, el Secretario lo pondrá inmediatamente en conocimiento del Pleno, y éste dictará providencia declarando al Jefe moroso incurso en la multa con que fué conminado que habrá de hacer efectiva en el término de tercer día, remitiendo el papel correspondiente á la Secretaría general, bajo el concepto de que en otro caso, se le descontará de sus sueldos en las primeras mensualidades y señalándole otro término de ocho días para la remisión de la cuenta ó cuentas que falten, con apercibimiento de suspensión de empleo y sueldo. Transcurrido este segundo plazo sin haber conseguido el objeto, se propondrá por el Pleno al Gobierno la suspensión del Jefe moroso. Las providencias del Pleno de que queda hecha mención, se comunicarán por Secretaría al Jefe moroso al siguiente día de dictadas, comenzando á correr sus términos desde el que le siga, y llevarán los oficios en horas hábiles de despacho por medio de Ujier, cuyo dependiente exigirá recibo para entregarle en la Secretaría general y unirle al expediente. Pero si el Jefe requerido contestase á las diferentes comunicaciones que quedan reseñadas, el Pleno, oyendo de palabra al Fiscal, acordará lo que tenga por conveniente. Si el Gobierno deniega la suspensión del Jefe moroso, ó no se ejecuta en el acto, dando cuenta al Tribunal de haberlo verificado, providenciará el Pleno que se escriba y anote en su Memoria anual de presupuestos esta omisión.

Cuando en la falta de remisión de cuentas anuales concurriesen circunstancias tales que den lugar á calificarla como desobediencia, se remitirá al Juzgado competente el oportuno tanto de culpa; y si por falta de cuentas parciales ó generales en los plazos establecidos, el Tribunal no pudiere revisar aquéllas ni comprobar los resultados con los de éstas, ni hacer las demás operaciones propias de su institución, el Pleno acordará que se escriba y anote lo ocurrido en la Memoria anual de presupuestos. Obtenida la presentación de las cuentas que falten, queda á cargo del Presidente darlas el curso que corresponda, después de registradas y hechos los asientos oportunos en la Secretaría general.

Á medida que las Salas confirmen ó revoquen los fallos dictados por la Intervención general del Estado en las cuentas parciales, las Secciones pasarán á la Secretaría general en el término de quince días, las copias de los fallos y los demás datos necesarios del Negociado de resúmenes de Secretaría general, para que pueda cumplir su cometido. Remitirán además á la misma Secretaría una copia autorizada de los cargos relativos á los pagos no conformes con el presupuesto, aunque hayan sido autorizados por disposición del Gobierno, á fin de cumplir de este modo con lo establecido en la ley orgánica del Tribunal. De igual manera obrarán siempre que del examen de una cuenta parcial resulte un abuso cometido por orden de los Ministros de la Corona por infracción de la ley de Contabilidad, de las generales del Reino ó de las Instrucciones y Decretos vigentes que arreglan los ramos del servicio público.

La Secretaría general, con presencia de sus asientos y resúmenes de las cuentas generales definitivas, presentará al Pleno, un mes antes de la terminación del plazo establecido en el art. 61 de la ley de Contabilidad y sus concordantes, la comparación de aquéllas con éstas, expresando las diferencias observadas. El Pleno

mandará pasar el expediente al Fiscal para que, en un breve plazo, alegue lo que tenga por conveniente sobre el resultado de dicha comparación, y con lo que exponga acordará los términos en que ha de expedirse la certificación del resultado que ofrece la comprobación de las cuentas generales.

Con referencia á lo que resulte de las cuentas generales y con presencia de los datos suministrados por las Secciones de la Secretaría general, procederá ésta á redactar la Memoria en que se han de poner de manifiesto los cargos relativos á pagos no conformes con presupuesto, los abusos cometidos en la recaudación y distribución de los fondos públicos, las infracciones observadas de los preceptos de la ley de Contabilidad, en las generales del Reino ó de las Instrucciones ó Decretos vigentes que arreglen los ramos del servicio público y todos los actos ilegales que se hayan cometido por los Ministros responsables ante las Cortes. Contendrá, además, esta Memoria las observaciones que se crean convenientes acerca de las reformas que deban hacerse, á juicio del Tribunal, en las disposiciones que arreglan los servicios públicos, para evitar abusos.

Dada cuenta al Pleno por la Secretaría, de esta Memoria, se pasará al Fiscal, por un plazo breve para que ejerza sus funciones; y en vista de lo que exponga, el Tribunal pleno acordará los términos en que ha de redactarse definitivamente dicha Memoria, y su remisión á las Cortes, con copia de ella á los Ministros, y su inserción en la *Gaceta de Madrid*.

Cuando los Ordenadores é Interventores de la Administración del Estado pongan en conocimiento del Tribunal, en descargo de su responsabilidad, algún acto ilegal cometido por los Consejeros de la Corona, será éste objeto de una Memoria extraordinaria que redactará el Secretario general con presencia de todos los datos que tengan relación con dicho acto, siguiéndose en la sustanciación del expediente análogo trámites á los indicados sobre la Memoria de presupuestos.

La Secretaría general tomará razón de los expedientes de nuevos créditos que el Gobierno remita al Tribunal é inmediatamente procederá á examinar: 1.° si está bien ó mal justificada la necesidad del crédito extraordinario suplemento de crédito, en el expediente de su razón; 2.° si se han llenado los requisitos de la ley de Contabilidad, buscando sobrantes en otros capítulos del presupuesto análogo á los servicios que necesiten el crédito extraordinario ó suplemento de crédito; 3.° si los medios propuestos para obtener los fondos necesarios son los más convenientes, ó pudieran haberse sustituído por otros. Seguidamente y dada cuenta al Pleno éste acordará comunicar el expediente al Fiscal por un breve término; siguiéndose en este caso, como en los anteriores, los trámites ya indicados, á fin de que tenga cumplimiento lo determinado en el § 11 del art. 16 de la ley orgánica del Tribunal de Cuentas, ó sea, la presentación á las Cortes de una Memoria sobre estos créditos, dentro del primer mes de su reunión, con las observaciones convenientes respecto de su legalidad.

De la propia manera la Secretaría general tomará razón y hará el examen de los expedientes que el Gobierno remita al Tribunal y cuyo objeto sea adquirir fondos en concepto de préstamo ó anticipo, ó para negociar valores ó efectos públicos; versando dicho examen: 1.° sobre si se ha excedido ó no el Ministro responsable en adquirir mayor cantidad de fondos de la que se señale como deuda flotante del Tesoro en el presupuesto respectivo ó en la ley que autorice la negociación de los valores ó efectos públicos, si tal es la índole del contra-

to; 2.° si en las cláusulas de éste y sus condiciones se han establecido algunas que puedan ser perjudiciales á los intereses públicos; 3.° si se han guardado las formas establecidas por las disposiciones vigentes, según la calidad del contrato para los de servicios públicos. Los trámites que han de seguirse en esta clase de expedientes serán también análogos á los que quedan expuestos; mas acerca de estos expedientes ha de mediar siempre deliberación previa sobre si se han cometido en ellas faltas, abusos ó ilegalidades; y la decisión consistirá en si ha de remitirse ó no Memoria extraordinaria á las Cortes.

§ 4.°—*Atribuciones contenciosas.*

Cuanto acabo de exponer, conforme al Reglamento del Tribunal de Cuentas, hace ver lo graves, importantes y delicadas que son sus funciones gubernativas; como quiera que, dentro de la esfera de la Contabilidad, que es su característica, tiene aquél atribuciones para cuidar de que se cumplan, con la debida exactitud, los presupuestos del Estado, y también de que los Ministros de la Corona no incidan en faltas, abusos ó ilegalidades respecto del ejercicio de los mismos y manejo de fondos, valores ó efectos públicos; en suma, de la administración de los caudales y crédito de la Nación. Por eso no he vacilado un punto en detenerme todo lo que ha sido preciso para dar á conocer de una manera, si no total, completa en lo que se relaciona con el derecho procesal de la Administración, los asuntos que son de la competencia del expresado Tribunal de Cuentas del Reino.

Mas ahora tócame hablar de las atribuciones contenciosas del propio Tribunal, que son, ya que no de más interés y trascendencia, de mayor concordancia y enlace con el asunto peculiar de esta obra, es decir, los *Procedimientos administrativos;* en cuyas primeras páginas tengo consignado que, dejando para otros escritores—y no sé si reservándome para otra ocasión—el tratado de los *gubernativos*, me proponía ocuparme de los *contenciosos*; aunque, debo confesarlo, he caído en alguna inconsecuencia, separándome á veces de mi plan, bien con respecto á los procedimientos de la Administración de Ultramar y bien por lo que al Tribunal de Cuentas se refiere.

Ahora bien; ciñéndome á las atribuciones contenciosas de este último, he de exponerlas en cuatro Secciones; conviene á saber: 1.ª del juicio de cuentas y sus recursos; 2.ª del procedimiento de reintegro y los suyos; 3.ª de la cancelación de fianzas y recursos para obtenerla; 4.ª del procedimiento contra ausentes cuyo domicilio se ignora, y del juicio en rebeldía.

SECCIÓN PRIMERA

DEL JUICIO DE CUENTAS Y SUS RECURSOS

El examen de las cuentas se hará por el orden preciso de sus fechas, comenzando por la primera del año económico y continuando sin interrupción por las sucesivas hasta finalizar el ejercicio. Si ninguna ofreciese reparo, habrá una censura y fallo únicos, que se anotarán en la última. Si los ofreciere, se acumularán á ella las anteriores que no les tengan, y sustanciados los reparos por todos sus trámites, recaerá fallo que se estampará en la cuenta reparada. También se dictará fallo siempre que cese el cuentadante, haya ó no reparos.

El Contador examinará, ante todo, si la cuenta viene arreglada á las instrucciones y modelos de las de su clase, y autorizada con firma entera del que la rinde y del que la interviene; y si faltare alguno de estos requisitos, se subsanará ante todo el defecto, exigiendo otra cuenta que correrá unida á la defectuosa; á cuyo fin, el Contador extenderá censura que se llamará *previa*. Subsanados estos defectos, ó cuando no les hubiere, continuará el examen de la cuenta sobre los puntos siguientes: 1.º si las existencias de la inmediata anterior figuran en su debido lugar en la que se examina; 2.º si en las partidas de cargo y data que en ellas aparecen y proceden de otras cuentas, hay ó no conformidad, según el sistema que el Tribunal adopte para su comprobación; 3.º si las partidas que se contraen como cargo, son todas las que deben constituirle ó hay en las mismas alguna omisión ó falta; 4.º si los ingresos ó pagos están conformes con el presupuesto respectivo, consignando, en caso contrario, la procedencia ú origen de la variación, por quien está autorizada y si antes de su ejecución se han hecho las debidas reclamaciones; 5.º si todas las partidas de la cuenta se hallan debidamente justificadas con los documentos prevenidos, y si están extendidos éstos con arreglo á instrucciones; 6.º si en la cuenta, documentación, números ú operaciones aritméticas hay errores, raspaduras ó enmiendas que alteren los resultados debidos.

Practicado el examen en los términos que expuestos quedan, el Contador extenderá su censura en la forma que proceda según los casos siguientes: 1.º cuando se trate de cuentas que vengan falladas al Tribunal, y el Contador creyere justo el fallo, y arreglada su tramitación, propondrá desde luego su confirmación en censura razonada que se llamará *de conformidad;* 2.º si creyere

que hay méritos para nuevos reparos, ó que los producidos por los Centros no se han tramitado ni depurado en debida forma, propondrá *censura de examen con reparo;* 3.º si atendidos los méritos de la cuenta, no estuviese conforme, bien porque no considerase satisfechos los reparos y que ha lugar á responsabilidades ó descubiertos declarados, ó que debe alterarse en sus cantidades y circunstancias, ó introducirse modificaciones en el número de los responsables ó en la extensión de las responsabilidades, lo propondrá así en *censura revocatoria* debidamente expresiva y razonada. Las censuras que procedan se extenderán á continuación del fallo respectivo. En las cuentas que no se remitan falladas al Tribunal, las censuras se pondrán en seguida de las firmas que autorizan aquéllas, ya sea sin reparos ó con ellos.

Censuradas en la forma que queda dicho, el Ministro Jefe de la Sección, cuando se trate de cuentas falladas, las presentará en Sala con su conformidad ú observaciones que se le ofrezcan; y no siendo aquéllas de dicha clase, se formarán los pliegos de reparos que correspondan. Aprobados ó modificados en Sala ó por el Ministro ponente en su caso, los reparos contenidos en la censura, el Contador extenderá los pliegos de ellos para cada uno de los respensables, aun cuando un mismo reparo afecte á varios empleados, emplazándoles por el término que dicho Ministro les designe, atendidas la calidad é índole del reparo y la residencia del responsable; y autorizados con firma entera del Contador y *visto bueno* del Ministro de la Sección, se remitirá á la Intervención general del Estado ó Centros de Contabilidad respectivos, para su entrega personal á los interesados, de quienes recogerán recibo que transmitirán original al Tribunal, como también á su tiempo el pliego contestado.

Si el interesado no fuese habido, la entrega del pliego de reparos se hará á su familia ó criados, de quienes se recogerá recibo, y cuando una y otros se nieguen á ello, se extenderá diligencia que lo acredite, firmada por el encargado del acto y dos testigos. El término para contestar estos primeros reparos, no excederá de dos meses contados desde el día siguiente al del recibo ó diligencia de emplazamiento. Cuando no fuese conocido el domicilio del responsable, el Centro respectivo le llamará por edictos y anuncios que se publicarán en la *Gaceta de Madrid* y en el *Boletín Oficial* de la provincia de donde proceda la cuenta, con apercibimiento de que no presentándose por sí ó por legítimo apoderado á recoger y contestar el pliego dentro del término, le parará el perjuicio que haya lugar. Durante este tiempo, el Centro continuará practicando gestiones en averiguación de la residencia del responsable; y si fuesen inútiles y pasase el plazo sin comparecer el citado, el Centro devolverá original el pliego de reparos, con ejemplares de la *Gaceta* y *Boletín Oficial* indicados, y las diligencias de investigación, para unirlas á la cuenta respectiva. Así en este caso como en el de que el emplazado personalmente dejare transcurrir el término sin contestación, el Contador lo hará presente sin demora al Ministro Jefe, y éste dispondrá que en el de ocho días se reproduzca el pliego de reparos con señalamiento de nuevo término que no excederá de treinta, practicándose lo mismo que se deja dicho respecto del primero. Si este segundo término fuese también sin resultado, se darán por contestados los reparos, declarándose en rebeldía al emplazado, y se procederá á la censura, liquidación y fallo final.

Contestados los reparos, el Contador, dentro de los veinte días hábiles siguientes al en que los haya recibido, examinará y apreciará las contestaciones en censura que se llamará *de calificación*, proponiendo se acepte su solución ó refutando las contestaciones y esforzando los fundamentos de los reparos. Confirmada ó modificada esta censura por el Ministro Jefe, se despacharán los pliegos en la misma forma que los primeros, pero el plazo para su contestación no excederá de treinta días.

Los interesados, desde el punto en que se hallen, bien por sí ó por medio de sus representantes con poder en forma, podrán contestar lo que tengan por conveniente á su descargo, presentando documentos ó manifestando las oficinas ó dependencias públicas donde puedan hallarse, de las cuales serán reclamados sin demora. Dichas oficinas ó dependencias están obligadas á proveer á los interesados de los documentos que con este objeto solicitasen; y cuando se les pidiere de oficio por las Salas ó Secciones del Tribunal y no las remitiesen en el plazo ó plazos señalados, el Ministro de la Sección dará cuenta á la Sala, quien podrá apremiar á los Jefes morosos por los medios graduales que la ley orgánica establece; conviene á saber: 1.º el requerimiento conminatorio; 2.º la imposición de multas hasta en cantidad de 750 pesetas; 3.º la suspensión de empleo y sueldo que no exceda de dos meses; 4.º la formación de oficio de la cuenta—aquí será tal vez del documento—á costa del apremiado; 5.º la propuesta al Gobierno de su destitución, sin perjuicio de la formación de causa por desobediencia, cuando en ella concurrieren circunstancias agravantes á juicio del Tribunal.

Cuando algún interesado quisiere enterarse del origen y fundamento del reparo ó reparos que le afecten, se le pondrán de manifiesto la cuenta y sus documentos, con permiso del Jefe de Sección; y si se le negase, puede

acudir á la Sala, que oyendo al Ponente determinará de plano lo que estime oportuno. Con la contestación del interesado á los reparos calificados, ó sin ella, formulará el Contador su censura y liquidación final, y con la conformidad del Ministro Jefe, ó con las observaciones que éste considere del caso, dará el último cuenta á la Sala. Ésta oirá las explicaciones verbales del Contador y el dictamen del Fiscal si lo creyere necesario; y el Presidente de la Sala designará el término, que no excederá de veinte días, para dictar el fallo definitivo, confirmando, revocando ó modificando el de la Intervención general del Estado ó del Centro de Contabilidad; ó bien haciendo en las cuentas de otra procedencia las declaraciones que correspondan. La Sala podrá absolver de responsabilidad á los cuentadantes, sin perjuicio de imponerla á terceros; los cuales serán oídos en expediente separado, si no lo hubiesen sido ya en el curso de la cuenta. Cuando la Sala encuentre defectos sustanciales en la tramitación, repondrá ante todo las actuaciones, para subsanarlos. En el fallo hará la Sala declaración expresa de si los alcances mencionados en el mismo, atendidos su origen y circunstancias, devengan ó no interés legal.

Si el fallo fuese de aprobación y fenecimiento de la cuenta, se archivará á su tiempo; si se declarasen alcances, se sacará certificación firmada por el Contador con el *visto bueno* del Jefe de la Sección, y se remitirá al Ministro Letrado de la Sala para los efectos que más adelante se expresarán; y si se iniciasen descubiertos ó responsabilidades entre personas que no hubiesen sido oídas durante el juicio, se sacarán certificaciones de lo conducente para oirlas en piezas separadas por los trámites ya expuestos. En estos últimos casos quedará la cuenta en suspenso hasta el cobro ó fallido de los alcances.

El fallo original autorizado con firma entera de los Ministros y Secretario de Sala, se remitirá por éste á la Secretaría general para su custodia y demás efectos á que haya lugar, y á la cuenta quedará unida copia literal autorizada con firma entera del Secretario y rúbrica del Decano de la Sala. Los fallos de fenecimiento de las cuentas y aquellos en que hayan sido absueltos los cuentadantes ó interventores, aunque contengan responsabilidades respecto de otros empleados, se comunicarán por la Secretaría general á la Intervención del Estado y por ésta se transmitirán á las provincias ó localidades correspondientes. Las demás providencias y los fallos condenatorios se notificarán por la Secretaría de Sala á los interesados ó sus representantes que se personen en aquella dependencia. Si no se presentasen y constara su domicilio en Madrid, se hará la notificación por medio de Ujier, y en los demás casos se dirigirá por el Ministro decano de la Sala comunicación al Centro de que dependan, con copia literal del fallo, autorizada con la rúbrica y firma entera del Secretario de Sala, para que por el mismo Centro se le dé la dirección conveniente y se devuelva original la copia con las diligencias de notificación.

El recurso de aclaración consignado en el art. 46 de la ley orgánica [1] será extensivo á que se suplan las omisiones que hayan podido cometerse en los fallos. Este recurso se interpondrá ante la misma Sala en el término de tres días por los presentes, en el de veinte por los ausentes y por los que residan en Ultramar el que corresponda. Presentado en la Secretaría, se pasará por la misma al Ministro de la Sección como ponente, y éste,

[1] Dice así: «Contra toda decisión definitiva podrá intentarse recurso de aclaración ante la Sala que la haya dictado, siempre que fuere oscura ó ambigua en sus cláusulas.»

uniéndole á sus antecedentes, dará cuenta á la Sala, que en el término de quince días dictará providencia. De la que recayere no se podrán pedir otras aclaraciones ni suplementos de omisiones; pero sí podrán interponerse los recursos que la ley establece.

El recurso de revisión de que se trata en el art. 47 de la ley [1] se podrá interponer por los particulares y por el Fiscal dentro de los cinco años que la de Contabilidad señale para la prescripción de créditos; cuyo plazo se computará desde la notificación del fallo, y al interponer dicho recurso se acompañarán siempre los nuevos documentos en que el mismo se funde. Se pasará á la Sección que hubiese entendido ó conociese entonces del ramo á que pertenezca la cuenta fallada, y unida á la misma, propondrá el Contador las comprobaciones ó diligencias que considere oportunas, y con su informe sobre si el recurso es ó no admisible, llevará el expediente al Ministro Jefe, quien con su conformidad ó con las observaciones que estime, dará cuenta á la Sala. Esta, oído el Fiscal por escrito, dictará providencia admitiendo ó desechando el recurso. Si le admitiese, volverá la cuenta á la Sección, y ésta examinando de nuevo los reparos concernientes con lo demás que sea necesario, así como la decisión de la Sala en lo que sea referente, propondrá la *censura de revisión;* siguiéndose después los trámites de la ley, pasados los cuales dictará la Sala

[1] «También tendrá lugar el recurso de revisión ante la misma Sala contra las resoluciones definitivas, en los casos siguientes: 1.° cuando después de haber recaído decisión definitiva sobre una cuenta, hubiere el interesado obtenido documentos nuevos que justifiquen las partidas desechadas; 2.° cuando por el examen de otras cuentas se descubran en la que haya sido objeto de una decisión definitiva errores trascendentales, omisiones de cargos ó dobles datas y falsas aplicaciones de los fondos públicos. Este recurso se promoverá respectivamente por los interesados en las cuentas ó por el Fiscal en virtud de denuncia que estarán obligados á iniciar los Contadores.»

nuevo fallo dentro del término de veinte días confirmando el anterior, supliéndole ó modificándole según corresponda. Contra este fallo, lo mismo que contra la providencia declarando inadmisible el recurso de revisión, podrán los interesados, ó el Fiscal en su caso, interponer el de casación.

Deducido por los interesados ó por el Fiscal, el recurso de casación en el tiempo y forma establecidos por el art. 50 de la ley orgánica [1] le admitirá la Sala desde luego. En los mismos recursos se precisarán las cuestiones de infracción de leyes ó instrucciones, ó de violación de formas sustanciales que les motiven, citando el texto legal ó el trámite omitido. Para los efectos del citado art. 50 de la ley se considerarán definitivos los fallos dictados en las cuentas ó sus incidentes después de la censura y liquidación final, aprobándolas ó declarando alcances y responsabilidades; los fallos dictados sobre recursos de aclaración y revisión, y aquellos en que la Sala declare inadmisibles dichos dos recursos, y finalmente aquellos en que deniegue la Audiencia á un responsable condenado en rebeldía.

Para los mismos efectos, se entenderán violadas las formas esenciales del juicio por la falta de emplazamiento con los primeros ó segundos pliegos de reparos; por la falta de personalidad legítima de los herederos ó representantes del responsable; por no haberse reclamado oportunamente los documentos citados por los res-

[1] Dice el art. 49, que se podrá interponer el recurso de casación para ante el Tribunal en pleno; y el 50 es á saber: «Este recurso deberá interponerse en la Sala que dictó la resolución, en el término de diez días cuando las partes hubieren comparecido ante el Tribunal y de treinta en caso contrario; acreditando haber depositado 1.250 pesetas en la Caja General de Depósitos ó en las sucursales de la misma, sin cuyo requisito no tendrá efecto el recurso. El Fiscal no estará obligado á constituir el depósito.

ponsables ó por el Contador para el esclarecimiento de los reparos y sus contestaciones; por haberse censurado y fallado la cuenta por Contadores ó Ministros recusables y cuya recusación solicitada en tiempo hábil, se hubiese desestimado siendo precedente [1]; y finalmente cuando el fallo no estuviere dictado por el número de Ministros que la ley exige [2]. El recurso de casación por quebrantamiento de formas, sólo procede cuando la subsanación de la falta se haya solicitado durante el juicio, si hubiese sido posible según su estado.

Admitido el recurso de casación, la Sala pasará inmediatamente la cuenta y los comprobantes que sean del caso á la Secretaría general, notificando al interesado ó su representante esta providencia y la remesa; el Secretario general dará cuenta al Presidente, el cual en el término de tercer día señalará el de la vista ante el Pleno, entendiéndose que no ha de bajar del décimo ni exceder del décimoquinto desde aquella fecha; de cuyo señalamiento se dará aviso á las partes. La vista será pública en el día señalado; el Secretario general ú otro empleado caracterizado de Secretaría leerá los reparos concernientes y sus contestaciones, los documentos relativos al caso, el fallo reclamado, el recurso y las demás piezas que los interesados pidieren y procedan á

[1] Hay que tener á la vista el art. 57 de la ley orgánica del Tribunal de Cuentas, á saber: «Ningún funcionario del Tribunal podrá intervenir en el examen y juicio de una cuenta cuando concurran en él alguna ó algunas de las circunstancias que según el derecho común ó el administrativo induzcan á suponer parcialidad en favor ó en contra de los responsables. Así éstos como la parte Fiscal en su caso respectivo, podrán pedir la nulidad de lo actuado, antes de ejecutoriado el fallo de la cuenta, sin perjuicio de la responsabilidad del funcionario contraventor. La forma y trámites de este recurso se consignarán en el Reglamento.» Les expondré á seguida.

[2] El art. 27 de la ley dice: «Cada una de las Salas se compondrá de tres Ministros, uno de ellos Letrado.»

juicio del Presidente. Hecha la lectura, el mismo declarará *visto el recurso*, á no ser que las partes ó el Fiscal si hubiese concurrido, pidiesen la palabra. En este caso, la concederá por su orden, primero al recurrente; admitirá también las réplicas que se solicitaren, principalmente aquellas que conduzcan á rectificar hechos ó citas legales que inexactamente se hubieren alegado, procurando siempre conciliar la amplitud de la defensa con las demás atenciones del servicio, y concluído este debate, hará el Presidente la declaración de *visto*. Á este acto concurrirán todos los Ministros que formen el Tribunal pleno, con exclusión de los que hayan dictado el fallo reclamado, y siempre habrán de ser lo menos seis Ministros y el Presidente. Hará de Juez ponente el más moderno de los Ministros, llevándose al efecto el turno por la Secretaría general.

Hecha la declaración de *visto el recurso*, se pasarán los antecedentes al Ministro ponente por el término que el Tribunal estime, que no podrá exceder de ocho días. En uno de los doce inmediatos siguientes dictará el Tribunal su sentencia, para cuya validez será necesaria, cuando menos, la mayoría absoluta de votos. Para este caso el Tribunal se compondrá como queda dicho. Cuando el Pleno, por virtud del recurso de casación, declare la nulidad del fallo reclamado, al tenor del art. 52 de la ley, determinará también la Sala que ha de conocer y fallar de nuevo el asunto, y mandará devolver el depósito constituído por el recurente [1]. Si éste se separase ó desistiese del recurso antes de la vista, lo hará así pre-

[1] Art. 52. «Si el Tribunal en pleno declarase la nulidad de un fallo de la Sala, por haberse violado las formas sustanciales de la actuación, ó porque en la decisión hubiere infracción manifiesta de las disposiciones legales, la cuenta objeto del fallo será de nuevo examinada y juzgada por otra Sección y Sala del Tribunal, subsanándose ante todas cosas los vicios del anterior procedimiento.»

sente al Tribunal por escrito; y teniéndosele por separado se devolverá el expediente á la Sala de donde proceda para la ejecución de lo fallado por la misma, dejando aplicado á la extinción del alcance el importe del depósito.

Cuando el Tribunal decida que no ha lugar al recurso, procederá con arreglo á lo dispuesto en el art. 53 de la ley orgánica, el cual dice así: «Siempre que se declare no haber lugar al recurso de casación ante el Pleno, se condenará al recurrente en la pérdida de la cantidad depositada, con aplicación al Erario público.»

El recurso de nulidad á que se refiere el art. 57 de la ley orgánica [1] tendrá lugar siempre que en el examen y juicio de una cuenta hayan intervenido Contadores ó Ministros recusables con arreglo al derecho común ó administrativo, en los casos siguientes: 1.º ser consanguíneo ó afín, dentro del cuarto grado civil, de los cuentadantes; 2.º haber emitido dictamen sobre alguno ó algunos de los puntos controvertidos ó controvertibles en la cuenta, desempeñando un destino anterior; 3.º tener interés directo ó indirecto en la cuenta que se examine; 4.º tener pleito pendiente con el cuentadante ó interesados en la cuenta; 5.º ser ó haber sido denunciador ó acusador del cuentadante, ó haber sido ó estar acusado por éste de alguna falta ó delito; 6.º tener amistad íntima ó enemistad manifiesta con los cuentadantes ó interesados en la cuenta. Dicho recurso de nulidad deberá interponerse por escrito antes de dictarse el fallo, expresando la causa ó causas de la recusación y acompañando los documentos ó justificaciones en que se apoye. El escrito será firmado por la misma

[1] Se contrae á la nulidad de lo actuado antes del fallo de las cuentas, en cuyo examen y juicio hayan intervenido funcionarios que no sean imparciales.

parte interesada ó por apoderado expresamente autorizado para ello.

Hecha saber la recusación al recusado y siendo cierta la causa, se separará éste desde luego, y sin más trámite del conocimiento del asunto, haciéndose constar así por diligencia que firmarán el recusado y el Secretario de la Sala; en otro caso, expondrá por medio de manifestación en las mismas actuaciones de la cuenta, lo que tuviere por conveniente, dentro del término preciso de tres días, presentando también los documentos y justificaciones en que se funde la oposición, ó manifestando las dependencias ó archivos en que podrán hallarse. En este último caso se pedirán de oficio con citación del recusante, y unidos que sean, la Sala dictará providencia dentro de los diez días siguientes. Si admitiese la recusación y el recusado fuese Contador, se pasará la cuenta á otro; si fuere Ministro, se llamará al más moderno de las otras Salas por designación del Presidente del Tribunal, á quien se dará conocimiento oportuno de la recusación. Si ésta se denegare, no queda otro recurso que el de casación conforme á lo establecido en el art. 78 del Reglamento, cuya doctrina dejo expuesta.

El Presidente, Ministros y suplentes que hayan de fallar en *casación*, son también recusables antes del día de la vista, en la forma que queda expresada.

SECCIÓN II

DEL PROCEDIMIENTO DE REINTEGRO Y SUS RECURSOS

Ejecutoriado el fallo de la cuenta con declaración de alcances, mandará la Sala que se pase al Ministro Le-

trado certificación íntegra del mismo para proceder al reintegro, cuya certificación irá autorizada con firma entera del Contador y *visto bueno* del Ministro de la Sección. Aquél dará cuenta á la Sala y ésta lo mandará comunicar á la Intervención general del Estado, la cual por sí ó sus delegados requerirá de pago á los responsables, y no verificándolo procederá por la vía de apremio ajustándose al orden gradual de las responsabilidades establecida en las leyes de Contabilidad y orgánica del Tribunal de Cuentas, es decir, procediendo contra la fianza y bienes de los alcanzados, y en su defecto contra los demás que como fiadores, testigos de abono ó Jefes de aquél, puedan tener responsabilidad subsidiaria. En la misma forma procederá la Intervención general del Estado, cuando declare alcance en el examen y juicio que le corresponden de las cuentas respectivas, sin perjuicio de lo que el Tribunal acordare definitivamente.

Los expedientes por desfalcos, faltas ó descubiertos en los efectos y caudales del Estado que aparezcan fuera de las cuentas, serán instruídos por los Jefes inmediatos de los responsables; debiendo dar parte sin demora á la Dirección de Contabilidad pública, ó sea, la dependencia interventora de la Administración del Estado, de la formación de los oportunos expedientes, y proceder en ellos, como en los de alcances, con arreglo á las instrucciones que aquella oficina les comunique. El fallo ejecutorio corresponde á la Dirección expresada, según el artículo 61 de la ley orgánica del Tribunal de Cuentas determina. En todos estos expedientes se dará periódicamente cuenta al Tribunal de los adelantos que se obtuviesen; y hecha la declaración de responsabilidad, proseguirá el procedimiento de apremio como en los de alcances.

Las providencias de fallidos, absolución de responsabilidad ó cualesquiera otras que perjudiquen al Fisco y fueren dadas por los Centros de Contabilidad en la vía administrativa, no causarán estado sin consultarlas con la Sala respectiva del Tribunal que haya vigilado su curso. Remitido el expediente original en consulta, se hará un breve pero exacto resumen de las actuaciones y se comunicará al Fiscal. La Sala en vista de su dictamen y de los méritos que resulten, como también de los informes ó documentos que considere útiles, dictará el fallo que estime procedente; y con certificación del mismo, se devolverán los expedientes originales al Centro correspondiente, para su cumplimiento. Si el fallo consultado fuese absolutorio de responsabilidad y el Fiscal se opusiere, se observará lo siguiente: Cuando los interesados absueltos no hubieren sido oídos, se devolverá el expediente para que lo sean en debida forma; y si ya lo hubiesen sido, se les citará y emplazará por término de quince días, siguiéndose las actuaciones establecidas para el caso de apelación.

Además de la vigilancia inmediata de los Ministros Letrados en el curso de los expedientes de reintegro, como Ponentes les corresponde también revisar los apuntamientos y expresar su conformidad con ellos, rubricándolos; informar á las Salas sobre las adiciones ó rectificaciones que pidieren los interesados; cuidar de que las diligencias para mejor proveer se practiquen con toda la brevedad posible; examinar la pertinencia de los interrogatorios y demás puntos de la prueba propuesta, y redactar y publicar las sentencias.

Cuando en estos expedientes se descubran delitos ó indicios de ellos, la Sala ó el Centro respectivo, según el estado del procedimiento, mandará con audiencia fiscal que se formule y se remita tanto de culpa al Fis-

cal de la audiencia respectiva, para los efectos que haya lugar en justicia, pero sin suspender el procedimiento administrativo.

Si se interpusieren tercerías ú otras excepciones ó reclamaciones que exijan la declaración previa de un derecho civil, se suspenderán las actuaciones en cuanto se refieran á la excepción propuesta y se remitirá copia de la instancia y antecedentes que sean del caso al Juzgado ó Tribunal de justicia competente, por quien á su tiempo se pasará al de Cuentas testimonio de la ejecutoria que recayere, á fin de que en el expediente de reintegro obre los efectos á que haya lugar.

En todos los expedientes de esta clase ejercerán las Salas del Tribunal por medio de sus Ministros Letrados, la vigilancia superior que les corresponde; removerán con sus providencias las dilaciones ó entorpecimientos que ocurrieren; pedirán á los Centros respectivos las noticias y datos periódicos ó extraordinarios que crean conducentes al mejor y más cumplido ejercicio de esta facultad, y los Ministros Letrados vigilarán el pronto cumplimiento de aquellos acuerdos, dando cuenta á la Sala cuando lo crean necesario.

Contra las providencias dictadas por la Intervención general del Estado, ó por los Centros de Contabilidad, tienen los interesados el recurso de apelación para ante la Sala respectiva del Tribunal de Cuentas; cuyo recurso deberán deducir en el propio Centro en el término de cinco días desde que fueron notificados, pero no podrá ser admitido aquél ni el expediente pasará á la vía contenciosa mientras no se realice el pago del alcance ó se deposite su importe en las Cajas del Tesoro. También podrá darse curso á la apelación cuando la fianza del alcanzado no estuviese afecta á otras responsabilidades y considere el Centro respectivo que

con ella está suficientemente garantido el resultado del juicio [1].

Admitida la apelación y suspendido el procedimiento, se remitirá el expediente original á la Sala con emplazamiento de los interesados por término de quince días en la Península, treinta en las islas adyacentes y el que se considere necesario en el extranjero y Ultramar, atendidas las distancias. Pasado el término del emplazamiento sin haber comparecido por sí ó por medio de apoderado los responsables ante la Sala, y acusada la rebeldía por el Fiscal ó por manifestación escrita del Ponente, la Sala declarará desierto el recurso y devolverá el expediente al Centro de donde procede para la ejecución de la sentencia. Si se personase en tiempo oportuno por sí ó por apoderado, se formará el apuntamiento y se pondrán los antecedentes de manifiesto por término de ocho días, para que el interesado alegue y proponga la prueba que le conviniere. Este término será común á todos los interesados, los cuales unidos ó separados harán la defensa, y sólo cuando hubiere incompatibilidad se concederán otro ú otros iguales términos, según fuesen necesarios; debiendo manifestar al mismo tiempo los interesados si están conformes con el apuntamiento ó las rectificaciones ó adiciones que en su concepto deban hacerse. Con este escrito ó sin él pasará el expediente al Fiscal para los mismos fines. Si se propusiere prueba, la Sala la admitirá en cuanto sea pertinente y mandará que se libren los despachos para su práctica, siempre con citación de las partes. El término ultramarino para la prueba sólo se concederá cuando los hechos

[1] Es una regla general consignada en los artículos 9 y 14 de la ley de Contabilidad y otras disposiciones concordantes, que no podrán hacerse contenciosos los asuntos sobre créditos á favor de la Hacienda, sin que los reclamantes hayan verificado el pago ó consignación de la cantidad de que aparezcan en descubierto.

sobre que verse hayan ocurrido en Ultramar, ó cuando aunque ocurridos en la Península, únicamente se hallen en aquellas provincias los medios de su justificación.

El recibimiento á prueba ante la Sala, solamente se decretará respecto de los extremos ó particulares que no hubiesen sido objeto de ella durante el curso administrativo del asunto, sobre hechos posteriores ó sobre los que siendo anteriores no hubiesen llegado oportunamente á noticia de las partes.

Los despachos de prueba consistirán en certificaciones que llevarán insertos los particulares de aquélla y la citación de las partes; se autorizarán con firma entera del Secretario de la Sala, *visto bueno* del Ministro decano y sello del Tribunal, y se entregarán á los interedos bajo recibo para que acudan con ellos donde les conviniere á practicar las pruebas. En el rollo de la Sala quedará la minuta de la certificación; firmará á continuación el interesado el recibo de la copia autorizada, y desde esta fecha principiará á correr y contarse el término probatorio. Si estando ya extendida la copia demorase aquél su recogida por veinticuatro horas, el Secretario de Sala pondrá nota que lo acredite y el término principiará á correr desde la fecha de la nota.

Pasado el término probatorio, según liquidación que estampará el Secretario de la Sala, unirá éste las pruebas practicadas y dará cuenta. Si aun no se hubiesen devuelto diligenciadas la certificación ó certificaciones para la prueba, podrá la Sala conceder otra corta moratoria, que no pasará de quince días, para el solo efecto de su presentación; pero esto ha de ser si lo pidiere algún interesado, exponiendo las causas de la dilación y cuando á juicio de la Sala no interviniese malicia ó morosidad voluntaria. El Secretario del Tribunal deberá

poner nota expresiva de no haber prueba, cuando en realidad no se haya practicado.

Habiendo prueba, se pondrá de manifiesto el expediente por término de seis días para conocimiento de los interesados y del Fiscal. Devuelto aquél, se pasará al Ministro Letrado por igual término para la ampliación del apuntamiento, y pasado dicho plazo, volverá el expediente á la Sala, que señalará para la vista el día más próximo posible. Citadas previamente las partes, tendrá lugar el acto público de la vista, leyéndose el apuntamiento, y si aquéllos ó el Fiscal hubiesen concurrido y pidiesen la palabra, se la concederá el Presidente, y oídas las observaciones que hagan, declarará *visto* el asunto. En los veinte días primeros siguientes, la Sala dictará su fallo confirmando, revocando ó modificando el apelado, el cual causará ejecutoria, á no ser que fuese contra ley ó instrucción expresa, ó se hubiesen violado las formas sustanciales del procedimiento, pues en este caso cabe *recurso de súplica* ante el Tribunal pleno.

Para este efecto se consideran formas esenciales del juicio, á saber: 1.ª la audiencia que se debe conceder á los responsables para presentar y justificar los descargos durante el procedimiento administrativo; 2.ª la que se les debe dar ante la Sala para mejorar su alzada; 3.ª el recibimiento á prueba, siendo procedente y admisible; 4.ª la citación para toda diligencia probatoria; 5.ª la recusación cuando existiere justa causa; 6.ª que el fallo definitivo esté dictado por el número de Jueces que la ley exige. La falta ó violación de estos trámites ó de cualquiera de ellos dará lugar al expresado recurso. Si se interpusiere dentro de diez días, la Sala le admitirá, y se observarán sucesivamente los trámites establecidos para la casación en cuanto sean aplicables.

SECCIÓN III

DE LA CANCELACIÓN DE FIANZAS Y DE LOS RECURSOS PARA OBTENERLA

Se entienden cuentadantes [1] todos aquellos empleados en cuyas cuentas documentadas é intervenidas recae fallo especial de aprobación y fenecimiento del Tribunal ó de las Salas, cualquiera que sea el Ministerio ó Centro de que procedan. Cuando las rindiese un mismo empleado por diferentes ramos ó conceptos, basta que por alguno de ellos recaiga aquel fallo especial para que esté sujeto á la cancelación por el Tribunal, aunque por los demás conceptos se refundan ó incorporen sus cuentas en otras sobre las que haya de recaer un fallo común.

Para considerar libre de responsabilidad al empleado que solicita cancelar su fianza, han de concurrir las circunstancias siguientes: 1.ª que estén fenecidas con aprobación todas las cuentas en que pueda alcanzarle responsabilidad, bien sean directas, bien se hallen refundidas en otras; 2.ª que independientemente de las cuentas no le resulten cargos por alcances ó desfalcos de que deba responder como deudor directo por sus propios actos ó por los de sus subalternos; 3.ª que estas justificaciones comprendan toda la época en que el

[1] Para los efectos del art. 67 de la ley orgánica, el cual dice: que corresponde privativamente al Tribunal la cancelación de las fianzas que tuviesen prestadas los empleados públicos que rinden cuentas directamente al mismo; que la de los subalternos cuyas cuentas se incorporan á las de los respectivos Jefes de provincia, corresponde á éstos con recurso de sus providencias al Centro general competente, y que la Secretaría general del Tribunal no dará curso á instancia alguna de los subalternos para acreditar su solvencia, sino cuando viniese por conducto de las oficinas principales en justificación de no encontrarse en ellas los datos necesarios para la cancelación.

interesado hubiese desempeñado destinos de fianza, cuyo fin se fijará este extremo con el mayor celo y esmero. Las responsabilidades subsidiarias sólo impedirán la cancelación cuando ya estuviesen iniciados los cargos ó las diligencias por este concepto. Las fianzas de un tercero quedarán libres cuando el empleado lo esté de responsabilidad en la parte y tiempo á que aquéllas afecten.

En las cancelaciones de fianza anteriores al año de 1828, se aplicarán estas disposiciones, si no las hubiere de aquella época, en cuanto sea posible; y cuando apurados todos los medios, no hubieren podido removerse las dudas ó dificultades que ofrezca la responsabilidad, está el Tribunal autorizado, al tenor de lo que se establece en materia de cuentas, para dictar la resolución definitiva que estime procedente.

Para sustanciar el recurso de súplica establecido por el art. 70 de la ley orgánica [1], luego que se haya presentado el suplicante en la Sala á que haya pasado el expediente, se le pondrá éste de manifiesto por término de ocho días útiles, dentro de los cuales podrá alegar por escrito lo que le conviniere, presentar documentos ó pedir que se traigan los que considere conducentes á su defensa y puedan hallarse en las oficinas del Estado. La Sala mandará que se reclamen, y unido todo al expediente, la Secretaría general presentará nuevo infor-

[1] Los fallos sobre la cancelación se notificarán á los interesados ó sus herederos ó representantes, y cuando se creyeren agraviados tienen recurso de súplica, que deberán interponer ante la misma Sala dentro del término perentorio de diez días contados desde el siguiente al de la notificación, y el expediente pasará original á otra Sala con emplazamiento del interesado por otros quince días. Si se supliere y enmendare el fallo, la misma Sala ejecutará lo juzgado; si se confirmare, no se da recurso alguno, y el expediente será devuelto á la Sala originaria.

me razonado, y oído también el Fiscal, se dictará providencia dentro de veinte días.

Si en estos expedientes se suscitasen también reclamaciones ó cuestiones que exijan declaración previa de derechos civiles, se suspenderá su curso y se procederá al tenor de lo establecido en el art. 98 [1], y unida al expediente de cancelación la ejecutoria dictada por los Tribunales ordinarios, resolverá la Sala en su vista lo que corresponda.

La cancelación se acordará siempre sin perjuicio de otras responsabilidades á que pueda hallarse sujeta la fianza y que no hayan sido objeto del expediente.

SECCIÓN IV

DEL PROCEDIMIENTO CONTRA AUSENTES CUYO DOMICILIO SE IGNORA Y DEL JUICIO EN REBELDÍA

La citación y emplazamiento de los cuentadantes ó de los responsables al reintegro, cuando se ignore su domicilio, se hará por medio de edictos y anuncios publicados en la *Gaceta de Madrid* y en el *Boletín Oficial* de la provincia, ó en los respectivos periódicos oficiales de Ultramar á que corresponda la cuenta ó expediente de alcance, fijando el término dentro del cual deban comparecer, y si no lo hacen, se les declarará en rebeldía y se publicará en la forma indicada; continuando el juicio y haciéndose las notificaciones en los estrados del Tribunal ó Autoridad que conozca del asunto. En cualquier tiempo en que se presente el res-

[1] Ya lo he dicho. Se remitirá copia de la instancia y antecedentes que sean del caso al Juzgado ó Tribunal competente, por el cual, á su tiempo, se pasará al de Cuentas testimonio de su sentencia firme.

ponsable durante el juicio, será oído en los trámites sucesivos.

Después de pasado un año desde que se dictó el fallo que haya puesto término al asunto, no se oirá reclamación alguna por este concepto, si los interesados fueron citados personalmente. Si dentro de dicho plazo acudiesen los responsables ó sus herederos exponiendo con justificación que durante el juicio se hallaron impedidos de comparecer por fuerza mayor ó que por ausencia necesaria en países remotos, no tuvieron ocasión de enterarse de los llamamientos, se les oirán sus alegaciones y defensas, y si hubiere lugar á ello, se entenderá suspendido el término cuyo transcurso causó el perjuicio. También serán oídos si justifican el fallecimiento del causante mientras tenía lugar el juicio y que no habían sido citados ni llamados. Contra las providencias en que se denegare audiencia al ausente se dan los recursos de apelación, súplica ó casación, según corresponda con arreglo á las prescripciones de la ley orgánica y el Reglamento del Tribunal de Cuentas.

§ 5.º—*Disposiciones generales acerca de los procedimientos contencioso-administrativos del Tribunal de Cuentas.*

Las alegaciones y defensas que tengan lugar ante el Tribunal pleno ó sus Salas, como también las contestaciones á los reparos, serán claras, metódicas y concisas, como lo exige la índole de los negocios sobre que versan; se guardarán en ellas el respeto y consideración que se deben al Tribunal y sus dependencias, y cuando se faltare por escrito ó de palabra, el Presidente de aquél ó de la Sala procederá á lo que haya lugar para corregir tales demasías, dictando las providencias que

considere convenientes según las circunstancias del caso.

Las diligencias y actuaciones acordadas por las Salas se ejecutarán por el Secretario de la misma y por los Ujieres en sus respectivos casos, quienes serán responsables ante aquéllas del exacto cumplimiento de cuanto les hubieren encomendado.

Los plazos señalados por días se entenderán de *días útiles* y no comprenderán el de su fecha ni el de su vencimiento. El término que concluyese en domingo ú otro día de fiesta legal, se prorrogará al día siguiente. Los señalados al Fiscal para emitir sus dictámenes, se entenderán siempre en cuanto lo permita el despacho de los negocios que tiene á su cargo. Los plazos reglamentarios no podrán ampliarse ni disminuirse por las Salas, fuera de los casos en que se les reserva expresamente la facultad de hacerlo.

Tanto los interesados como el Fiscal pierden todo derecho á interponer los recursos de alzada, súplica ó casación cuando no utilizasen los términos señalados por la ley ó el Reglamento; y en estos casos quedan firmes é irrevocables *ipso jure* las providencias y fallos que hubieran podido ser objeto de aquellos recursos. Quedarán, sin embargo, suspendidos así dichos têrminos como el probatorio, por el fallecimiento de los responsables hasta la citación de sus herederos.

Los plazos cuya designación queda al arbitrio de las Salas, serán del tiempo absolutamente necesario para que se ejecute el acto de que se trate, y no se prorrogarán sin justa causa.

Las multas que impongan las Salas no podrán exceder de 750 pesetas.

Los defensores, actuarios ó Ujieres que infringiesen las disposiciones reglamentarias, ó no se ajustaren á

ellas en el ejercicio de sus peculiares funciones, serán corregidos por las Salas respectivas, las cuales podrán multarles por primera vez en cantidad que no exceda de 125 pesetas y hasta 250 en caso de reincidencia.

Para el examen y tramitación de las cuentas anteriores al año de 1828 que puedan hallarse aún pendientes en el Tribunal, queda éste facultado para sustanciarlas y fenecerlas conciliando el interés del Tesoro con el menor vejamen de los responsables ó sus causahabientes, teniendo en consideración las dificultades que se ofrezcan para la solvencia por los reparos y demás circunstancias que el transcurso del tiempo ha producido y sean difíciles de superar á juicio de las Salas. En las cuentas correspondientes á la época de 1829 á fin de Junio de 1870, se ajustará el Tribunal en su tramitación y fallo, á la legislación vigente en todo cuanto sea posible, si bien con respecto á los hechos administrativos y económicos se tendrá presente la que regía en la época á que pertenezcan. Tanto en unos como en otros, cuando el Contador opine por el fenecimiento de las cuentas en razón á las dificultades que presenta su examen, se designarán cuáles sean éstas y los puntos que queden pendientes, comunicándolo luego al Fiscal para que con su dictamen pueda recaer la resolución que coresponda.

Los expedientes administrativos de reintegro se formarán en papel de oficio, cuyo importe satisfarán el responsable ó responsables antes de su finalización; cosiéndose y foliándose sus hojas, y colocándose todas las diligencias y providencias así como los documentos, por orden de fechas desde la más remota á la más próxima, sin dejar blancos ó claros en los intermedios. Los expedientes que vengan al Tribunal sin esta forma, se devolverán á los Centros respectivos ó á los Jefes instruc-

tores para que los rehagan, con imposición de una multa al que haya prescindido de darles aquélla; y esto mismo se observará en los expedientes ó juicios de cuentas.

Las cuentas y expedientes de Ultramar se ajustarán á las prescripciones de la ley orgánica y el Reglamento en lo referente á su examen, trámites y demás formas del enjuiciamiento, sin perjuicio de que así en los reparos como en las contestaciones y en las defensas y fallos, tanto en las mismas cuentas como en los reintegros, se tengan presentes las disposiciones especiales que en lo administrativo y económico rijan en Cuba y Puerto-Rico, Filipinas y el Golfo de Guinea.

ÍNDICE

LIBRO PRIMERO

LEYES SUSTANTIVAS DEL DERECHO PROCESAL DE LA ADMINISTRACIÓN

PARTE FUNDAMENTAL

PARTE ORGÁNICA

LIBRO SEGUNDO

LEYES ADJETIVAS DEL DERECHO PROCESAL DE LA ADMINISTRACIÓN

PARTE GENERAL

LIBRO TERCERO

REGLAS PROCESALES EN LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

PARTE ESPECIAL

Págs.

LIBRO CUARTO

COMPLEMENTOS NECESARIOS DE LA TEORÍA DE LOS PROCEDIMIENTOS CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVOS

PARTE ADICIONAL

LIBRO QUINTO

DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS EN NUESTRAS POSESIONES DE ULTRAMAR

PARTE PECULIAR DE CUBA, PUERTO-RICO Y FILIPINAS

Págs.